MONTAGNA OGGI

Editrice Stigra, Corso San Maurizio 14,
10124 Torino - Anno XXXIV, Novembre 1988

Mensile - Sped. in abb. post. gr. III/70 - Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Folco Maggi

11



IL MONTANARO d'Italia

Punti di vista, proposte ed opinioni espressi in articoli firmati impegnano esclusivamente i loro autori e non l'azione dell'UNCEM.

Direttore responsabile: **Folco MAGGI**
Comitato di redazione:
dr Edoardo MARTINENGO, Presidente UNCEM
dr Ivano Pompei, Presidente Commissione Tecnico-legislativa;
ing. Giovanni Cavalli,
on. Nedo Barzanti,
prof. Pietro Aloisi,
sig. Antonio Camerlengo,
dr Giovanni Scacciavillani,
dr Michele Conti,
on. dr Ferdinand Willeit,
sig. Luigi Martin
dr Salvatore Orecchioni,
capi gruppo Consiglio naz. UNCEM;
dr Folco Maggi, Segretario generale.

Segreteria di redazione:
dr Franco Bertoglio
dr Massimo Bella

Ufficio Stampa UNCEM:
geom. Mario Chianale

Direzione e redazione:
00185 ROMA - Via Palestro 30
Tel. 06/40.41.381 - 40.41.382

Stampa: Litografia Geda - Torino

Editrice **STIGRA -10124 TORINO - Corso San Maurizio 14**
Tel. 011/88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105

Amministrazione e abbonamenti: presso l'Editore

Abbonamento 1988 (11 numeri)
L. 30.000 - Estero L. 33.000
Un numero L. 3.000

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - Via Palestro 30.
Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982

Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%.



Associato all'Unione Stampa periodica Italiana

MONTAGNA OGGI

IL MONTANARO d'Italia

RIVISTA MENSILE DELL'UNIONE NAZIONALE
COMUNI COMUNITÀ ENTI MONTANI

ANNO XXXIV - N. 11 NOVEMBRE 1988

SOMMARIO:

Foto di copertina: Regione Autonoma Valle d'Aosta

PER LA GESTIONE DEL PATRIMONIO SILVO-PASTORALE DEL TRENTINO

Operatori forestali, esponenti politici e esperti provenienti da varie parti d'Italia e dall'estero si sono riuniti lo scorso settembre a Tolmezzo, in provincia di Udine, per discutere ed analizzare i problemi legati alla gestione e al futuro della montagna.

Nel corso del convegno, avente per titolo « *Montagna, Risorse, Cultura* » si è parlato, fra l'altro, dell'associazionismo forestale, individuato come strumento per favorire una attiva partecipazione di privati ed enti ad una corretta gestione del bosco e delle foreste.

Nell'ambito del convegno si è svolta pure una tavola rotonda — presieduta dal presidente della Regione, Gianni Bazzanella — sul tema « *Risorse e cultura come fattori essenziali per una rinnovata politica per i territori montani* ». Introducendo i lavori, Bazzanella ha detto che una corretta politica silvo-pastorale deve tener presenti una molteplicità di funzioni proprie del bosco, che possono essere considerate sia sul piano locale sia a livello più generale.

Particolare interesse ha suscitato, al convegno, la recente iniziativa legislativa, di cui è firmatario anche lo stesso Bazzanella, contenente provvedimenti per la gestione ottimale del patrimonio agro-silvo-pastorale del Trentino.



Problema giovani: vedere articoli a pag. 17 e pag. 33

Ricezione dei programmi televisivi in montagna: rinnovata la convenzione tra lo Stato e la RAI-TV

Come annunciato sul numero 8-9 (pag. 7), è stata finalmente rinnovata la Convenzione tra il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni e la RAI per la concessione in esclusiva del servizio pubblico di diffusione circolare di programmi sonori e televisivi sull'intero territorio nazionale.

Della materia abbiamo diffusamente trattato sul n. 3/87 della Rivista.

L'UNCEM si era da tempo attivata per ottenere miglioramenti alla precedente disciplina convenzionale per quanto specificatamente attiene alla ricezione dei programmi televisivi nelle zone montane.

La penalizzazione e discriminazione al riguardo di tanti Comuni di montagna — per i quali le caratteristiche geo-morfologiche del territorio determinano zone d'ombra che impediscono o limitano la ricezione TV, a meno di provvedere all'estensione delle attuali reti — costituisce indubbiamente ulteriore fattore di emarginazione delle popolazioni montane, le quali pur non potendo usufruire del servizio pubblico, sono tuttavia tenute a pagare per intero il relativo canone di abbonamento.

Nel corso di un incontro nel marzo scorso con il Presidente della RAI-TV, on. Manca, il Presidente dell'UNCEM, Martinengo, aveva sottolineato questi aspetti, chiedendo altresì che si provvedesse al fine di consentire la visibilità dei segnali televisivi anche nei centri abitati con meno di 900 abitanti, nella prevalenza montani, finora esclusi dalle norme della convenzione scaduta il 31 luglio 1988.

Le novità dell'accordo approvato il 29 luglio scorso (recepito con D.P.R. 1° agosto 1988, n. 367, pubblicato sul Supplemento ordinario alla G.U. n. 201 del 27/8/1988) consistono (v. Art. 9) da una parte nell'aver ridotto — purtroppo non cancellato — da 900 a 500 abitanti il limite di popolazione dei centri abitati al di sopra del quale può essere garantita l'estensione del servizio di diffusione televisiva; per contro, al fine dell'ulteriore estensione, si consente la stipula di convenzioni o contratti con le Regioni, le Province, i Comuni, **le Comunità montane** o altri Enti locali o consorzi di enti locali, nonché con altri enti e soggetti, che prevedano apporti di beni, diritti e servizi, dandone preventiva comunicazione alla RAI, la quale dovrà autorizzare i progetti dei nuovi impianti.

La convenzione in esame avrà la durata di 6 anni a far data dal 1° agosto di quest'anno e sarà rinnovabile per un periodo non superiore. Tuttavia, decorsi due anni dalla sua entrata in vigore sono previsti, a richiesta di una delle parti, aggiornamenti e revisioni, anche per effetto dell'emanazione di normative in tutto o in parte innovative della materia ad oggi disciplinata.

Ma. Be.

Ruolo e funzioni dei piccoli Comuni

Molti sindaci presenti al Convegno ANCI-UNCEM nella « Settimana delle Autonomie locali « di Torino

Il ruolo dei piccoli Comuni non può essere messo in discussione mentre va fatto uno sforzo per l'adeguamento delle regole alla dimensione demografica dei Comuni. Lo ha affermato il Presidente dell'UNCEM Edoardo Martinengo nella relazione introduttiva al Convegno organizzato il 19 ottobre scorso dall'ANCI e dall'UNCEM sul tema « *Ruolo e funzione dei piccoli Comuni* » nel corso della « *Settimana delle Autonomie locali* » svoltasi a Torino.

Quale articolazione dello Stato e cellula fondamentale della democrazia il Comune svolge un ruolo insostituibile nella rappresentanza degli interessi vitali delle comunità locali.

Le funzioni attribuite al Comune — ha detto Martinengo — sono il « *modo* » di svolgere tale ruolo: da qui la necessità di modulare le funzioni in relazione alla dimensione dei Comuni per andare incontro ad esigenze di funzionalità ed economicità di gestione.

Parlando di fronte ad una affollatissima assemblea di amministratori locali, il Presidente dell'UNCEM ha rilevato che per le aree montane è necessario il rafforzamento della istituzione Comunità montana anche attraverso, eventualmente, la elezione diretta dei proprii organi. Questa può essere la risposta adeguata e moderna alle esigenze indicate, in quanto fa salva e valorizza l'autonomia del Comune.

Riferiremo più approfonditamente nel prossimo numero sulla manifestazione torinese, in corso mentre la nostra rivista è in fase di stampa.

Edoardo Martinengo

PICCOLI COMUNI E AUTONOMIA IMPOSITIVA



« I Comuni non possono essere prioritariamente considerati quali strutture di erogazione di servizi; particolarmente i Comuni di minore potenzialità demografica vanno anzitutto considerati come momento di espressione democratica della comunità locale. È pertanto da escludersi ogni forma di accorpamento o di soppressione coatta che prescinda dalla volontà dichiarata delle popolazioni interessate ».

Questa la linea sostenuta dall'UNCEM all'affollatissimo Convegno ANCI-UNCEM, svoltosi a Torino nell'ambito della Settimana delle Autonomie che ha fatto da contorno alla 6ª Assemblea dell'ANCI, sul tema « ruolo e funzioni dei piccoli comuni ». Una linea che ha caratterizzato d'altra parte, da sempre, l'impostazione dell'UNCEM. Noi non crediamo, come dimostra l'efficienza dei piccoli comuni svizzeri, che sia soltanto la modestia della dimensione demografica a rendere meno qualitativi i servizi resi alla popolazione e meno efficace l'azione del Comune. Dire peraltro che l'efficienza è soltanto un problema di regole può essere azzardato; alle regole adeguate alla dimensione comunale va senza dubbio aggiunta la capacità di applicarle; rimane il fatto, incontrovertibile, che non si può chiedere ad Amministratori per quanto capaci, di amministrare con le stesse normative Comuni di poche centinaia di abitanti e città metropolitane. Molto importante quindi la previsione di un'autonomia statutaria per Comuni e Province contenuta nel disegno di legge di riforma delle Autonomie Locali approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera e di prossima discussione nell'Aula di Montecitorio. Sarà attraverso alle norme statutarie — ci auguriamo — che i Comuni, grandi e piccoli, potranno darsi una organizzazione più adeguata alla soluzione dei problemi locali.

Se una prima considerazione può essere fatta « a caldo » sulla « Settimana delle Autonomie » — sulla quale torneremo in modo più meditato — quanto al rilevarne l'indubbio successo, questa può essere l'evidenziarsi, nell'ambito delle Autonomie, di interessi differenziati. Il che è del tutto legittimo, naturalmente, ma va colto con la necessaria attenzione. Non intendiamo riferirci ad interessi di « settore » che possono trovare su posizioni legittimamente differenziate le rappresentanze di Enti diversi, quanto piuttosto a differenze che sono conseguenti alle dimensioni demografiche degli Enti.

Emblematico il caso dell'autonomia impositiva per i Comuni. Se ne parla inutilmente da anni e pare ora avviarsi a realtà con il prossimo esercizio finanziario. A Torino finalità e caratteristiche dell'autonomia impositiva sono state illustrate con lucidità e precisione dal Ministro del Tesoro, On. Amato. Come è noto il governo propone per il 1989 una riduzione di trasferimenti finanziari ai Comuni e la possibilità agli stessi di esigere in varia misura maggiorazioni su un ventaglio di tributi, l'ANCI rilancia l'idea di un riordino dei tributi sugli immobili con una imposta a favore dei Comuni sostitutiva dei diversi attuali prelievi. L'UNCEM ritiene che nei confronti dei Comuni montani il problema dell'autonomia impositiva — sicuramente accettabile quale strumento di responsabilizzazione e quindi di vera autonomia politica — vada affrontato contestualmente ad una oculata razionalizzazione dei criteri di riparto dei trasferimenti statali. Personalmente ritengo di pienamente concordare con due affermazioni fatte su questo tema a Torino dal Presidente del Consiglio On. De Mita: che lo Stato deve trasferire ai Comuni le risorse per garantire ai cittadini i servizi essenziali e che i Comuni devono autonomamente reperire le risorse per attivare gli eventuali ulteriori servizi. E ciò perché non sembra giusto che servizi attivati non in tutti i Comuni debbano andare a carico dell'intera collettività.

La seconda affermazione che personalmente condivido è che non pare giusto che il costo di questi eventuali ulteriori servizi sia a carico esclusivo dei proprietari di immobili ma eventualmente di chi gli immobili utilizza.

Un dibattito molto interessante quello della Settimana delle Autonomie, affermazioni autorevoli e qualche certezza in più sembrano emergere sui temi della riforma dell'ordinamento e della finanza locale e di grandissimo interesse consideriamo una delle frasi conclusive del documento finale che dice: « L'Assemblea prende atto con soddisfazione della collaborazione che si è attuata nel quadro della "1ª Settimana delle Autonomie Locali" con UPI, UNCEM e CISPEL ed impegna gli organi dell'associazione a rafforzare la collaborazione con il movimento delle Autonomie anche in stretto dialogo costruttivo con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ».

(a cura di Folco Maggi)

☐ In presenza di tagli evidenti e sostanziosi nei **trasferimenti statali agli Enti locali**, sui quali esprimiamo forti riserve e perplessità, previsti dalla legge finanziaria 1989 approvata dal Governo unitamente a numerosi e specifici provvedimenti di accompagnamento, dobbiamo rilevare con soddisfazione che **per quanto riguarda le Comunità montane siamo in presenza di incrementi** nella misura a suo tempo concordata con il Ministero del Tesoro.

Mentre i Comuni subiscono una contrazione dei trasferimenti nella misura del 3,15%, le Province mantengono un incremento del 4% secondo il tasso programmato d'inflazione, le Comunità montane ricevono 10 miliardi in più passando dai 60 ai 70 miliardi del fondo ordinario con un incremento percentuale del 16,66%. Analogo incremento di 10 miliardi (da 70 a 80 miliardi) è previsto per il fondo ordinario delle Comunità montane relativo all'anno 1990. A partire dal 1991 il fondo ordinario delle Comunità montane entrerà a regime nel senso che riceverà incrementi secondo il tasso programmato di inflazione. Si porta, quindi, a compimento la manovra a suo tempo concordata con il Ministero del Tesoro e con il Ministero degli Interni per adeguare quanto più possibile il fondo ordinario delle Comunità montane alle reali esigenze di funzionamento. Al termine della normativa di adeguamento sarà quasi certamente necessario introdurre ancora qualche ulteriore aggiustamento che sarà possibile conseguire con l'impegno e la collaborazione di tutti.

Va segnalato che per l'accesso ai mutui della Cassa Depositi e Prestiti da parte delle Comunità montane viene stabilito un tetto di 60 miliardi concedibile.

Ciò riduce di fatto a poco più di 13 miliardi il fondo per investimenti fino ad oggi stabilito in L. 20 miliardi. È possibile, tuttavia, un recupero in sede parlamentare del taglio operato sul fronte degli investimenti, che comunque non appare così grave da pregiudicare l'attività a breve delle Comunità montane. ■

☐ Superando difficoltà oggettive e problemi anche personali, il Presidente Martinengo accompagnato dal Segretario generale Maggi, è intervenuto sabato 1° ottobre u.s. alla **1ª Festa della Montagna organizzata dalla Comunità montana Valle del** l'Irno in provincia di Avellino.

Nell'ambito di tale festa si è svolto il Convegno sul tema « **Problematica della montagna: un impegno per lo Stato, la Regione e le Comunità locali** » la cui relazione base è stata tenuta, appunto, dal presidente Martinengo, dopo l'intervento introduttivo del Dott. Vitolo sindaco di Castiglion del Genovesi e presidente della Comunità montana.

Sono intervenuti, tra gli altri, nel dibattito che si è animato dopo l'interessante relazione del Presidente Martinengo, i Consiglieri regionali della Campania on. Malagoli e on. Colucci, il vicepresidente del Consiglio Regionale on. Lucio Fierro ed il Segretario provinciale del Partito repubblicano dott. Guariglia. ■

☐ Con l'acquisto dei locali destinati alle riunioni, **l'UNCEM ha definitivamente risolto il problema della sede**, esercitando l'opzione entro i termini previsti.

Il Presidente Martinengo ed il Segretario generale Maggi — quali amministratori della Società semplice « UNCEM-sede » hanno stipulato il 4 ottobre u.s. l'atto di acquisto dalla società FI.GE.LO. dell'appartamento al 1° piano dello stabile ove ha sede l'UNCEM e fino ad oggi tenuto in affitto.

Con una operazione finanziaria di grande impegno per le scarse riserve disponibili si è dato così un assetto organizzativo stabile ed estremamente dignitoso alla nostra Unione. ■

☐ Il Presidente Martinengo si è incontrato il 5 ottobre u.s. nella sede dell'UNCEM, presente il Segretario generale Maggi, con il Dott. Zandri dell'S.P.S. responsabile del « **Rapporto sullo stato degli Enti locali** » di prossima pubblicazione per la parte riguardante le Comunità montane.

In particolare, sono stati affrontati gli aspetti di una politica europea per le regioni di montagna che sempre più tende ad influenzare le singole politiche nazionali per la montagna. ■

☐ Il 5 ottobre u.s. si è **riunito nuovamente il Consiglio di Presidenza dell'UNCEM** ed ha assunto alcune importanti decisioni.

In particolare, è stato dato il via alla costituzione del gruppo di studio per la formulazione ed elaborazione di una piattaforma per una politica per la montagna, secondo le indicazioni congressuali e dello stesso Consiglio nazionale.

Al riguardo, è stata programmata una intensa giornata di lavoro per l'8 novembre che si articolerà come segue:
— ore 9,30 - Consiglio di Presidenza
— ore 11 - Incontro del Consiglio di Presidenza allargato alla partecipazione dei Capigruppo del Consiglio nazionale con i componenti del Gruppo di studio per l'avvio dei lavori e per le indicazioni di merito che gli organi dell'UNCEM intendono dare agli esperti.
— ore 15 - Giunta esecutiva allargata alla partecipazione dei Capigruppo per affrontare più completamente la questione delle modifiche statutarie, oltre naturalmente ad alcuni adempimenti di natura amministrativa.

Il Consiglio di Presidenza ha altresì approfondito altri temi di natura organizzativa interna. ■

Nuovo decreto-legge per l'incremento delle aliquote I.V.A.

Abbiamo riferito sul numero scorso (pag. 13) delle iniziative dell'UNCEM in ordine al contenuto del D.L. n. 303/88 in materia di revisione dell'imposta sul valore aggiunto, relativamente all'aspetto della richiesta di esplicita inclusione delle Comunità montane tra gli enti cui si autorizza il mantenimento dell'aliquota IVA al 18 per cento per fatturazioni emesse entro il 31/12/1988.

Decaduto il richiamato decreto-legge, peraltro una sola volta esaminato dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, il Governo ne ha riproposto un altro (D.L. 27/9/88, n. 417) identico al precedente. In vista del suo esame parlamentare, l'Unione ha ripresentato alla competente Commissione senatoriale la medesima proposta di emendamento, già pubblicata sul numero scorso, del cui esito daremo conto sui prossimi numeri.

Guido Gonzi

REGOLAMENTI CEE TRA PRESENZA UMANA, TUTELA AMBIENTALE E MERCATO

Il Regolamento 797/85 è tuttora il punto di riferimento della politica delle strutture agricole nella CEE, ma oggi, con tutte le modificazioni intervenute in poco più di tre anni, presenta un'impostazione molto diversa. Se un tempo l'obiettivo era il reddito aziendale legato alla produttività, oggi siamo alla riduzione di prodotti eccedentari, alla messa a riposo di terre, a privilegiare un'agricoltura sensibile alle esigenze di tutela ambientale.

Nel giugno 1987 già il Regolamento 1760, concernente « *le strutture agrarie, l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale* », aveva introdotto misure dirette a favorire l'agricoltura di montagna ed a garantire aiuti alle zone sensibili dal punto di vista della protezione dell'ambiente e delle risorse naturali e del paesaggio.

Ha fatto seguito nel marzo 1988 il Regolamento 1137 col quale si limitano le dimensioni degli allevamenti suinicoli per i quali la CEE è disponibile ad aiuti finanziari; anche questa è una misura che, mentre tende a contenere un settore posto in crisi dal mercato, contestualmente ha effetti sulla tutela ambientale.

Ed infine, nell'aprile di quest'anno, il Regolamento 1094 ha disposto misure per il ritiro di seminativi dalla produzione nonché per l'estensivizzazione e la riconversione della produzione. A questo Regolamento del Consiglio della CEE hanno dopo pochi giorni fatto seguito due regolamenti approvati dalla Commissione contenenti modalità e criteri applicativi.

* * *

Per incoraggiare il ritiro dei seminativi dalla produzione è previsto un aiuto da un minimo di 100 ad un massimo di 600 ECU annui per ettaro, per un quinquennio complessivo. Il valore dell'ECU al 1/1/1988 è di 1613 lire. I seminativi ritirati dalla produzione debbono rappresentare almeno il 20% del totale dei seminativi dell'azienda. I terreni possono essere lasciati a riposo, con possibilità di rotazione, o rimboschiti, oppure utilizzati a scopi non agricoli. I seminativi ritirati vanno comunque mantenuti in buone condizioni agronomiche, anche con finalità di protezione dell'ambiente e delle risorse naturali. Gli Stati possono autorizzare su questi terreni anche la creazione di pascoli destinati all'allevamento estensivo, ovvero la produzione di lenticchie, ceci e verze.

La superficie minima da ritirare dalla produzione è di almeno un ettaro per azienda. Sui suoli lasciati incolti è vietato lo spandimento di rifiuti organici, salvo i casi di necessità ai fini dell'andamento del terreno, della lotta contro l'erosione, o del mantenimento della fertilità ed è pure vietato l'impiego di prodotti fitofarmaceutici, compresi i diserbanti.

Sugli stessi terreni è invece fatto obbligo di mantenere un'adeguata copertura vegetale, di garantire la manutenzione minima dei filari di alberi, delle siepi e dei corsi d'acqua e, infine, di effettuare le lavorazioni meccaniche del suolo per conservare la riserva idrica e per lottare contro le piante infestanti.

Nel caso gli ex seminativi siano utilizzati a pascolo per allevamento estensivo del bestiame, il richiedente gli aiuti è tenuto a creare un pascolo permanente, composto esclusivamente da una miscela di foraggi a scarsa produttività; a non irrigare; a non fertilizzare con sostanze minerali od organiche salvo le deiezioni del bestiame al pascolo; a non utilizzare fitofarmaceutici; ad effettuare un solo taglio all'anno del fieno; a



Effetti dell'erosione: i Calanchi lucani

non superare nell'intera azienda un carico di bestiame di una UBA per ettaro di superficie foraggera totale e a non aumentare il numero iniziale di UBA.

Sono previsti controlli e le relative sanzioni in caso di mancato rispetto degli impegni sottoscritti da parte dei beneficiari degli aiuti.

* * *

Si è prima riferito di quanto disposto dal Regolamento 1272 della Commissione in attuazione della normativa per il ritiro dei seminativi dalla produzione. Il successivo Regolamento 1273 stabilisce i criteri applicabili per delimitare le regioni o le zone che possono essere esentate dall'applicazione dei regimi di messa a riposo delle terre ora a seminativo, nonché di estensivazione e riconversione delle produzioni.

Sono esentate in particolare le zone soggette a rischi di incendio, di degrado fisico o chimico del suolo (erosione, inaridimento, aumento del tasso di salinità) nelle regioni caratterizzate da precipitazioni scarse o irregolari. Così pure è per le zone affette da rischio di spopolamento, vale a dire quelle che, rispetto alle medie nazionali, risultano a bassa densità demografica oppure con un elevato tasso di recessione demografica.

Come è facile intendere, gran parte della montagna e della collina italiana non potrà, salvo violenza alle norme CEE, essere inserita tra le aree dove far operare il regolamento per il ritiro dei seminativi. Il dato negativo della popolazione unito all'altro in genere critico, ove non preoccupante, delle condizioni fisiche dei suoli dovrebbe impedire la possibilità di far in ogni caso accogliere domande di aiuto. In molte zone, per altro, la pendenza delle terre, normalmente oggetto di coltivazioni in rotazione, porterebbe a far auspicare che queste fossero sottratte alla lavorazione al fine di garantire un maggior grado di stabilità.

Così pure, proprio nelle zone montane si individueranno molte delle aree sensibili dal punto di vista ambientale, degne quindi di una politica di aiuti mirata alla diffusione di tecniche agronomiche più compatibili.

A prima vista, ancora una volta, l'esigenza della conservazione dei suoli e quella della tutela di ambienti di particolare interesse, sembrano voler produrre l'espulsione dell'agricoltore.

Sarà quindi di grande importanza, per i futuri assetti della collina e della montagna del nostro Paese, quello che si andrà a decidere da parte delle Regioni in attuazione dei Regolamenti CEE che abbiamo esposto. Mutare le caratteristiche dell'agricoltura, estensivizzare e riconvertire le colture, sottrarre seminativi alla produzione sono tendenze che nella montagna italiana in genere si accordano con le ormai mutate caratteristiche della famiglia contadina che è sempre più povera di componenti, mediamente più anziana, con larga prevalenza di part-time. Queste caratteristiche sempre meno si sposano con forme intensive di agricoltura che sono eredità del passato.

Ma si potrebbe eccedere facilmente accettando comunque le richieste di aziende montane, magari per preservare le aziende del piano dotate di produttività maggiore. E questo potrebbe portare a livelli di desertificazione umana che costituirebbero la spinta per mutare anche le caratteristiche fisiche di vaste zone, rendendone impossibile un razionale controllo.

Le Comunità montane dovranno vigilare con molta cura sulla adozione delle politiche regionali per l'attuazione dei Regolamenti che, in sé, possono costituire utili strumenti di intervento ma che, se impiegati con scarso discernimento, possono produrre effetti gravissimi e forse non riparabili.

L'individuazione delle zone sensibili, o di quelle da destinare a rimboschimenti o di quelle con esigenze rilevanti di conservazione del suolo dove far operare i regolamenti; l'individuazione, per contro, delle zone dove utilizzarli e, nell'ambito delle quali, non possono essere accolte domande di aziende agricole di ammissione agli aiuti comunitari; la necessità di saper valutare quando l'uscita di aziende dal sistema tradizionale di pratica dell'agricoltura può determinare la messa in crisi di impianti di conservazione e di trasformazione nella zona dei prodotti agricoli (ad esempio, i caseifici): sono gli elementi di una vera programmazione di politica economica e territoriale che le Comunità debbono dimostrare di saper compiere con efficienza, tempestività e capacità di giudizio.

Il nuovo assetto che dall'applicazione dei Regolamenti deriverà alla montagna dovrà avere anche caratteristiche di stabilità per potersi mantenere nel lungo periodo, così che la presenza umana ne risulti garantita e sostenuta. Anche il paesaggio, l'ambiente, il suolo si conservano non con la desertificazione ma con misure di controllo agricolo reale, anche se non più con metodi di coltivazione intensiva. ■

Contributi CEE per il rilancio della Valtellina

Ancora fermi in Senato i disegni di legge-organica per la ricostruzione della Valtellina (atti n. 830, Tornati ed altri e 1205, Golfari ed altri), il cui esame si è interrotto il 2 agosto presso la Commissione Territorio e Ambiente di Palazzo Madama, la CEE ha stanziato 1.000 miliardi — tramite la Banca europea per gli investimenti — per mutui agevolati a favore della Provincia di Sondrio, colpita lo scorso anno dai noti calamitosi eventi atmosferici.

La Comunità europea si farà carico di 130 miliardi per la copertura degli interessi.

L'intervento fa seguito ad un primo contributo di 750 milioni di lire, stanziato subito dopo la missione in Valtellina di una delegazione guidata dal Presidente Jacques Delors.

Nel settembre scorso sono già stati esposti a Bruxelles, da parte del Presidente della Camera di Commercio di Sondrio, Alberto Dassogno, gli orientamenti in ordine all'impiego dei fondi.

Tali indicazioni formeranno oggetto di attenta valutazione da parte della Regione Lombardia, cui spetta il compito di formulare i progetti speciali.

Le proposte riguardano il settore agricolo (viticoltura e agriturismo), quello dell'istruzione (che prevede l'istituzione di una scuola speciale per tecnici della montagna), e la grande viabilità, con particolare riguardo al traforo dello Stelvio.

LE COMUNITÀ MONTANE ALL'ATTENZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Prima indagine conoscitiva sui bilanci

Estratto dalla relazione della Corte dei Conti

La Corte dei Conti ha di recente predisposto la Relazione annuale al Parlamento sull'attività degli Enti locali per la gestione 1986, rendendo noti i risultati dell'indagine sui bilanci in un articolato documento.

Per la prima volta una specifica sezione del Rapporto, che pubblichiamo integralmente, è stata dedicata alla disamina dei trasferimenti operati a favore delle Comunità montane, ripercorrendo altresì dalle origini le varie fasi di perfezionamento del quadro normativo ad esse riferito.

Il rilievo conferito dalla Corte all'istituzione Comunità montana è significativo del consolidamento della presenza di tale ente all'interno del comparto delle Amministrazioni locali.

Le risultanze dell'indagine conoscitiva palesano, peraltro, pregi e limiti di una legislazione nazionale che ha sì il merito di aver posto in evidenza la necessità di una specifica tutela delle popolazioni e dell'economia di montagna, ma che ha tuttavia bisogno di approfondimenti puntuali e coerenti al fine di consentire un maggiore e migliore impiego di risorse finanziarie da destinare alla promozione dello sviluppo nelle zone montane, favorendo l'impegno responsabile dei suoi Amministratori.

8. I trasferimenti alle Comunità montane

8.1 Le ragioni di un'indagine specifica

L'interesse di un'indagine conoscitiva sui trasferimenti erariali alle Comunità montane, nonché sulle ulteriori fonti di finanziamento attivabili da parte di tali enti per la realizzazione dei compiti istituzionali, si giustifica, e perciò ne è stata preannunciata l'attuazione nel piano delle rilevazioni, per un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo rappresenta un dato di comune acquisizione che proprio alle fasi della determinazione e della ripartizione delle risorse fra gli enti locali vadano spesso ricondotte disarmonie e sperequazioni capaci di ripercuotersi sulle singole gestioni, condizionandone il quadro di raggiungimento degli obiettivi e dei risultati o quanto meno l'economicità e proficuità, sia in termini relativi che assoluti.

Va altresì evidenziato come gli enti montani, istituiti con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102, in considerazione delle peculiarità strutturali e funzionali, come pure della tipica conformazione dimensionale, si collocano in un rapporto istituzionale con gli enti sovraordinati e sottordinati (regioni e comuni appartenenti) a cui possono riconnettersi differenziate potenzialità di ruolo e di acquisizioni di risore, che si aggiungono a quelle ordinarie provenienti dal bilancio dello Stato. Sotto tale aspetto vengono in considerazione il diverso sistema e l'ampiezza delle deleghe di funzioni da parte delle regioni e dei comuni appartenenti all'ente montano, che influiscono in modo differenziato sull'entità dei fondi trasferiti per l'attuazione delle stesse. Ulteriori possibilità di finanziamento vanno altresì collegate alla capacità delle Comunità di inserirsi nel circuito programmatico degli interventi di settore, come pure di sfruttare — mediante un coerente raccordo procedimentale — l'intermediazione delle regioni per interventi progettuali finanziati dal Fondo investimenti e occupazione (1) o con i Fondi CEE e suscettibili di positivi effetti di ricaduta nell'ambito dei territori montani (fondi P.I.M. e F.E.S.R.).

Quello del finanziamento alle Comunità montane è, come si vede, un problema estremamente complesso a causa della molteplicità delle situazioni e degli aspetti che vi sono implicati e che, lungi dall'esaurirsi, oltre al tema dei trasferimenti erariali, investe altresì:

a) la questione delle deleghe, sia comunali che regionali, con la conseguente differente disciplina propria di ciascuna regione e, nell'ambito di queste, di ogni singolo ente montano, nonché della concreta attivazione ed esplicazione delle stesse;
b) la partecipazione ai finanziamenti dei programmi di settore o di investimento e le diverse capacità propositive collegabili alle singole realtà locali e ai sistemi per le elaborazioni progettuali, ivi compresa l'utilizzazione di formule organizzatorie, quali la costituzione di consorzi o la concessione per l'esecuzione di opere pubbliche, ovvero procedimentali, quali la partecipazione ad accordi di programma;
c) l'acquisizione — tramite regioni — di finanziamenti CEE per investimenti pubblici destinati ad obiettivi di sviluppo;
d) l'entità dei contributi obbligatori fissati nelle leggi regionali a carico dei comuni appartenenti agli enti montani (2).

Tali aspetti possono essere colti

1) In particolare il Fondo investimenti e occupazione (FIO) offre ampie possibilità al riguardo, seppure con le difficoltà connesse alle necessità di un'adeguata elaborazione progettuale ai fini di una positiva valutazione da parte del nucleo investimenti pubblici.

nella loro globalità solo attraverso una metodologia adeguata che presuppone un'articolazione per successive approssimazioni conoscitive da effettuare sulla base di distinte indagini. In occasione del presente referto si ritiene di limitare le prime valutazioni al sistema dei trasferimenti ordinari provenienti dal bilancio dello Stato, con la riserva di un eventuale completamento del quadro generale come sopra delineato.

8.2 I fondi per le Comunità montane. Evoluzione del quadro normativo: dal fondo stanziato nel bilancio del Ministero dell'Agricoltura e Foreste alla attuale tripartizione.

Il sistema di finanziamento delle Comunità montane ha subito una serie di modificazioni che, a partire dal quadro inizialmente tracciato con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102, è andato progressivamente evolvendosi nel senso di un tendenziale avvicinamento della disciplina a quella prevista per i comuni e le province.

Va ricordato a tale proposito che l'art. 15 della legge n. 1102 prevedeva un'autorizzazione di spesa, per il triennio 1972-1974, di 116 miliardi, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero dell'Agricoltura e Foreste e destinato sia alla redazione e attuazione dei piani di sviluppo, sia al finanziamento delle opere in corso o di urgenza.

Per il triennio successivo (1975-1977) la legge 11 febbraio 1975 n. 72 ha disposto l'assegnazione di nuovi fondi, per un importo globale di 150 miliardi, mentre altri 300 miliardi sono stati stanziati con la legge n. 843 del 1978 (art. 48) per il triennio 1979-1981.

Ulteriori possibilità di finanziamento, per i quinquenni 1978-1982 e 1983-1987, venivano offerte dalla legge 27 dicembre 1977 n. 984, recante norme per la formazione dei piani nazionali e regionali relativi ai settori della zootecnia, della forestazione, dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani. Va però considerato che tale legge non ha stabilito alcun vincolo di destinazione a favore delle Comunità montane, se non per il settore forestale; per cui l'assegnazione dei fondi è stata sostanzialmente rimessa alla autonomia regionale e non essendo ancorata a criteri differenziati in relazione alle varie realtà locali, con la tendenza semmai a privilegiare gli enti più progrediti e più attivi, senza poter contribuire a sollecitare un adeguato superamento di quelle condizioni di sottosviluppo che seppure caratterizzano in generale le zone montane, sono più consistenti e radicate in alcune di esse.

Una più razionale disciplina dei finanziamenti statali a favore delle Comunità montane è stata introdotta con l'art. 1 della legge 23 marzo 1981 n. 93. A parte alcune innovazioni di carattere formale, quali la determinazione del fondo, rimessa alla legge finanziaria ed il suo stanziamento nello stato di previsione del Ministero del Bilancio, l'aspetto sostanzialmente nuovo, che viene a caratterizzare il sistema, riguarda il criterio di ripartizione del finanziamento fra le regioni, fondato sia sulla popolazione residente, sia sulla superficie del territorio stesso. Un criterio, questo, che ha consentito la determinazione di coefficienti percentuali, inizialmente indicati nella tabella allegata alla legge n. 93 e successivamente aggiornati (3); molto diverso quindi dalla procedura delineata nella legge n. 1102 che, con l'art. 5, sesto comma, aveva inteso sollecitare l'individuazione di situazioni di fabbisogno sostanziale desunte attraverso il raccordo fra il livello centrale e periferico in funzione del comune obiettivo del superamento delle condizioni di squilibrio dei territori montani (4). Il difficile decollo degli strumenti di programmazione nazionale, regionale e locale ha certamente influito sulla citata modifica legislativa che, seppure di più basso profilo, ha peraltro consentito di evitare i maggiori inconvenienti ricollegabili ad un sistema inceppato e non idoneo quindi a garantire agli enti un'adeguata certezza di carattere allocativo.

Analogo processo di razionalizzazione è andato progressivamente affermandosi anche con riferimento alla suddivisione delle quote regionali fra le singole Comunità montane. Mentre prima dell'anno 1983 tale ripartizione era demandata alla legislazione regionale, criteri più precisi — quanto meno con riferimento alle spese di gestione — sono stati introdotti con la legge 26 aprile 1983, n. 131 (di conversione del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55) che agli artt. 16 e 16 bis ha individuato nuovi meccanismi distributivi, volti ad assicurare alle Comunità dati di riferimento caratterizzati da maggiore certezza. Viene infatti disposto (secondo comma dell'art. 16) che, nell'ambito della complessiva autorizzazione di spesa di 120 miliardi, prevista per il 1983 e da ripartire fra le regioni, l'assegnazione a ciascun ente montano avvenga per una somma fissa di 30 milioni, oltre L. 1.000 per abitante (5).

Proseguendo su tale linea logica, intesa ad assicurare criteri più precisi nei trasferimenti, — quanto meno quelli destinati alle spese di gestione — l'art. 3 del decreto-legge 1 lugli 1986, n. 318 (convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488) prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'Interno del considdetto fondo ordinario per le spese correnti delle Comunità montane, per un importo di 28,6 miliardi da assegnare a ciascun ente, in parte sulla base di una somma fissa di 40 milioni e per il restante importo in proporzione alla popolazione residente (6). Il fondo per le finalità istituzionali di sviluppo di cui alla legge 23 marzo 1981 n. 93 continua invece, anche per il 1986, ad essere iscritto nello stato di previsione del Ministero del Bilancio per un ammontare autorizzato di 145 miliardi; per tale fondo rimane immutato il sistema di ripartizione sin qui seguito, che si articola con la devoluzione alle regioni delle quote determinate sulla base dei coefficienti di cui al decreto interministeriale Bilancio-Agricoltura e Foreste 19 giugno 1984 (7) e con la successiva assegnazione alle Comunità sulla base dei criteri desumibili dalla legislazione regionale.

---

2) Ulteriori aspetti riguardano le capacità di acquisizione di entrate proprie a seguito dell'obbligo imposto anche alle Comunità montane di assicurare una percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale nonché, a decorrere dall'anno 1987, dalla norma che disciplina i diritti di segreteria di competenza di tali enti.

3) La tabella A allegata alla legge n. 93 del 1981 è stata sostituita una prima volta a seguito del decreto ministeriale 19 giugno 1984 (G.U. n. 199 del 1984) e recentemente con il decreto interministeriale 10 novembre 1987 n. 33.

4) Ai sensi dell'art. 5, sesto comma, della legge n. 1102 del 1971 la ripartizione veniva disposta dal CIPE sentita la commissione interregionale, su proposta del Ministro dell'Agricoltura e Foreste, sulla base delle relazioni programmatiche — inoltrate dalle regioni — al ministero predetto, tenuto conto delle direttive generali della programmazione nazionale, della superficie dei territori montani, del loro stato di dissesto idrogeologico, nonché della popolazione dei comuni montani delle singole regioni e delle loro condizioni economiche.

5) La somma di 120 miliardi va integrata per il 1983 con un ulteriore 13% da corrispondere a carico del bilancio 1984, mentre relativamente agli anni 1984 e 1985 viene applicato, sull'importo stanziato per ciascun anno precedente, il tasso programmato di inflazione.

6) L'erogazione viene subordinata alla presentazione, entro il 31 agosto 1986, al Ministero dell'Interno, delle certificazioni relative al bilancio di previsione e al conto consuntivo del penultimo anno precedente.

Senonché un'importante modificazione a tale riguardo si è avuta con il decreto sulla finanza locale 31 agosto 1987, n. 359 (convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440) che ha istituito anche per le Comunità montane — a valere sui mutui contratti a partire dal 1987 — il cosiddetto fondo per lo sviluppo degli investimenti, con stanziamento nel bilancio del Ministero dell'Interno (autorizzazione di 20 miliardi per il 1988). Va osservato a tale riguardo, salvo a ritornare successivamente sull'argomento, come l'esecuzione di opere pubbliche e gli altri investimenti costituiscono, unitamente alle incentivazioni economiche, gli strumenti tipici di intervento previsti dalla legge istitutiva del 1971 per lo sviluppo delle zone montane. L'attrazione nell'ambito degli stanziamenti del Ministero dell'Interno di fondi destinati allo sviluppo degli investimenti delle Comunità esige pertanto un'adeguata attenzione alle caratteristiche funzionali che differenziano profondamente tali enti dai comuni e dalle province, ad evitare che le discipline e gli istituti normativi vigenti e tradizionalmente collaudati per questi ultimi siano acriticamente estesi ai primi, senza un ripensamento in ordine alla conciliabilità degli stessi con il diverso ruolo legislativamente loro assegnato.

8.3 Analisi dei trasferimenti attuati negli anni 1985 e 1986.

Con decreto del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica è stata impegnata, per il 1985, la somma complessiva di 157,6 miliardi in favore delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Per l'anno 1986 — a seguito dello stanziamento del cosiddetto fondo ordinario per le Comunità montane nello stato di previsione del Ministero dell'Interno — l'assegnazione dei fondi e la ripartizione fra le regioni e le province di Trento e Bolzano è avvenuta con distinti decreti: del Ministero dell'Interno per 28,6 miliardi e del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica per 145 miliardi.

In esecuzione del decreto del Ministro dell'Interno sono stati erogati 26,2 miliardi.

Va osservato che la differenza fra l'importo totale dell'assegnazione (28,6 miliardi) e l'erogazione effettiva (26,2 miliardi) va collegata, in parte, all'inadempimento, da parte di alcuni enti, all'obbligo della puntuale trasmissione della certificazione a consuntivo 1984 e a preventivo 1986 (v. nota 6). Da sottolineare al riguardo che il descritto fenomeno risulta più accentuato nelle regioni meridionali con percentuali che si attestano al 28% per la Calabria e la Sardegna, al 27,5% per la Campania e al 50% per il Molise (8). È un aspetto che desta preoccupazione in considerazione delle sue influenze sulla potenzialità degli enti nello svolgimento del proprio ruolo.

Per quanto riguarda quest'ultima somma la ripartizione è stata in un primo tempo effettuata con il d.m. 19 agosto 1986, n. 17 e successivamente rideterminata per tener conto dei nuovi coefficienti aggiornati con il decreto interministeriale Bilancio-Agricoltura e Foreste n. 33 del 10 novembre 1987 (9).

La suddetta ripartizione tiene conto della recente modifica intervenuta nella disciplina degli interventi straordinari a favore del Mezzogiorno, laddove la quota a tal fine fissata nella misura del 60% dei trasferimenti statali (art. 43 del T.U. n. 218 del 1978) è stata sostituita dalla previsione di una riserva minima del 40% (art. 17 della legge 1° marzo 1986 n. 64). Nell'ambito di tale discrezionalità, il Ministero del Bilancio ha determinato la percentuale sui trasferimenti alle Comunità montane nel 48%, di cui si è tenuto conto nella determinazione dei nuovi coefficienti (10).

A proposito di tale rideterminazione una notazione particolare va riservata alla statuizione che ha reso operante retroattivamente i nuovi coefficienti per il calcolo della ripartizione; con la conseguenza di situazione debitorie a conguaglio determinatesi a causa degli impegni già assunti sulla base di stanziamenti corrispondenti al precedente criterio di ripartizione.

Una più attenta utilizzazione dello strumento normativo avrebbe potuto consentire di evitare la predetta discrasia temporale e gli effetti negativi che possono ricollegarsi in termini di incertezza per gli enti sull'ammontare delle risorse su cui poter fare affidamento e di responsabilizzazione degli stessi alla corretta gestione entro i limiti di quanto assegnato.

Va infine osservato — con riserva di ulteriori approfondimenti da rinviare al referto sull'esercizio 1987 — che con l'approvazione del primo piano annuale di attuazione del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno 1987-1989 (11) il CIPE ha deliberato l'ammissibilità al finanziamento, per un importo di 20 miliardi, degli interventi di sostegno tecnico progettuale necessari alla definizione dei programmi socioeconomici delle Comunità montane. Per la redazione di tali piani è stata altresì prevista l'erogazione alle Comunità di un contributo finanziario di 200 milioni, ridotto a 80 milioni nell'ipotesi di semplice rielaborazione o completamento degli stessi (subazione organica 6.2).

L'importanza dell'obiettivo perseguito con tale intervento finanziario va messa in relazione alla situazione di perdurante inadempienza da parte degli enti montani (soprattutto quelli del Mezzogiorno) nel dotarsi di tale fondamentale strumento necessario per l'attuazione delle finalità istituzionali. Va osservato a tale proposito che i dati desumibili dai certificati a consuntivo 1986 evidenziano come la percentuale di enti montani del Mezzogiorno dotati di piani di sviluppo approvati risulti alquanto bassa e comunque inferiore a quella degli enti delle regioni settentrionali e centrali.

I dati riferiti al 1986 potranno essere messi utilmente a confronto, in occasione del prossimo referto, con quelli del 1987, ai fini di valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo perseguito con la sub-azione organica 6.2 del primo piano annuale per l'attuazione.

Merita intanto sottolineare come le predette assegnazioni di fondi, oltreché condizionate alle necessarie e specifiche intese programmatiche fra le regioni interessate e i singoli enti, siano state funzionalmente collegate ad uno specifico parametro, formato da un indicatore dimensionale legato alla superficie e alla popolazione montana e da un fattore correttivo che tiene conto del grado di

---

7) Per la ripartizione 1987 si veda il decreto interministeriale Bilancio-Agricoltura e Foreste che ha nuovamente aggiornato i coefficienti di devoluzione originariamente fissati nella tabella A allegata alla Legge n. 93 del 1981, tenendo conto di quanto stabilito in sede di commissione interregionale (riunione del 15 ottobre 1987). Sulla base di tale aggiornamento il Ministero del Bilancio ha provveduto alla rideterminazione anche delle quote 1986, fissando i relativi conguagli.

8) La mancata erogazione, che ha riguardato il 73,3%, del saldo delle Comunità montane della Sicilia, è da collegare probabilmente alla istituzione della provincia regionale (Legge regionale 6 marzo 1986, n. 9).

9) Per gli aggiornamenti dei coefficienti di ripartizione si veda quanto già segnalato alla precedente nota n. 3.

10) La diminuzione della percentuale di riserva per il Mezzogiorno si è tradotta in una redistribuzione di trasferimenti a sfavore delle Comunità del centro-sud per 14 miliardi.

11) Delibera 29 novembre 1986 (G.U. 21 febbraio 1987, suppl. ord. n. 19).

sviluppo socio-economico delle Comunità stese (reddito pro-capite, disoccupazione ed indice di spopolamento). Il che costituisce un indubbio perfezionamento rispetto al sistema adottato in sede di ripartizione fra le regioni dei fondi erariali per le finalità istituzionali delle Comunità montane, ove il parametro della popolazione finisce per « pesare » in modo eccessivo sull'entità delle singole quote, in palese contrasto con le stesse finalità della legge istitutiva n. 1102, intesa al superamento di quelle condizioni di sottosviluppo che se da un lato influiscono sul progressivo esodo della popolazione, d'altro canto in tale fattore trovano una delle maggiori cause.

Risulta indicativo a tale proposito il confronto fra le risorse assegnate nel 1986 al Friuli Venezia Giulia (3.496 milioni) e alla Liguria (4.578 milioni) da cui si ricava come sulla diversa entità dei trasferimenti influisca in modo più consistente il dato della popolazione (183.224 abitanti rispetto a 337.835 abitanti) che non l'entità della superficie montana (447.421 ha rispetto a 438.182 ha).

Va osservato al riguardo che nell'ambito dei trasferimenti, stanziati nello stato di previsione dal Ministro del Bilancio e destinati alle finalità di cui alla legge n. 93 del 1981, dovrebbe assumere prevalente considerazione la specifica vocazione istituzionale delle Comunità, istituite e disciplinate quali strumenti di programmazione per lo sviluppo socioeconomico delle zone montane, nel quadro della politica generale di riequilibrio economico. Pertanto, se da un lato tale caratteristica funzionale vale a differenziare le Comuntà dei comuni e delle province, per la minore influenza del ruolo ad esse assegnato nell'erogazione dei servizi alla popolazione amministrata, d'altro canto tale fattore risulta già opportunamente considerato e valutato in sede di ripartizione del cosiddetto fondo ordinario, stanziato nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. Di conseguenza sarebbe auspicabile — per una maggiore coerenza allocativa delle risorse — che in relazione ai fondi da assegnare per le finalità di cui alla legge n. 93 del 1981 (i cui trasferimenti sono a carico del Ministero del Bilancio) fosse previsto, al pari di quanto avviene per l'assegnazione dei fondi nell'ambito dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, un analogo correttivo perequativo che valesse altresì a tener conto di alcune situazioni di particolare svantaggio per gli enti in questione quali lo spopolamento della zona montana, il reddito pro-capite e l'eventuale disoccupazione; condizioni queste che, ostacolando le concrete possibilità di sviluppo, proprio per ciò esigono di essere rimosse mediante una adeguata politica di sostegno.

8.4 L'accesso al credito da parte delle Comunità montane. Prime osservazioni sulla normativa di recente introdotta.

Un'ulteriore possibilità di finanziamento per gli enti montani si è resa possibile a seguito della introduzione del fondo per lo sviluppo degli investimenti, previsto dal decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 (convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440). Ai sensi dell'art. 8, primo e ottavo comma, il Ministero dell'Interno è autorizzato a corrispondere alle Comunità montane contributi per le rate di ammortamento dei mutui contratti nel 1987 e aventi ad oggetto l'acquisizione di terreni montani o il loro rimboschimento, nonché investimenti relativi ai propri compiti istituzionali e delegati. Per tali contributi è fissato il limite massimo di L. 1.981 per abitante residente in territorio montano e i relativi mutui possono essere stipulati con istituiti diversi dalla Cassa depositi e prestiti solo nell'ipotesi di indisponibilità manifestata da tale ente.

Poiché la predetta disciplina riguarda i mutui contratti nell'esercizio 1987, uno specifico e più approfondito esame in ordine alle concrete attuazioni operative sarà effettuato in occasione del prossimo referto.

Fin da ora possono comunque evidenziarsi alcune discrasie rinvenibili nella citata innovazione normativa.

Va innanzitutto segnalato che anche per tale comparto risulta poco coerente, con le peculiarità e con i fini istituzionali proprio degli enti montani, il criterio prescelto per la determinazione del limite massimo di ammissibilità al contributo statale che, per essere fondato esclusivamente sulla popolazione montana, induce effetti distorsivi nella realizzazione di quegli obiettivi primari che, come si è detto, sono a base della legislazione e delle provvidenze a favore della montagna, laddove lo sviluppo economico e sociale di tali enti va visto in funzione della possibilità di ricreare nuove opportunità per il ripopolamento dei territori montani, per i quali la presenza di forze attive di lavoro costituisce una risorsa da incentivare.

Ulteriori difficoltà, suscettibili di dar luogo a situazioni di dubbia coerenza applicativa, sembrano altresì emergere sul piano della definizione delle tipologie degli interventi ammissibili al contributo statale, in correlazione con le possibilità di accesso al credito della Cassa depositi e prestiti. Ai sensi dell'art. 8, primo comma del decreto-legge n. 359 del 1987, le Comunità sono autorizzate a contrarre mutui aventi ad oggetto ogni tipo di investimento, purché inteso alla realizzazione dei compiti istituzionali. Tale ripartizione si estende quindi ad un ambito di interventi assai ampio, atteso che — esclusi esplicitamete quelli concretantisi in incentivazioni economiche, cioè in « *contributi o trasferimenti* » — il campo degli investimenti non può essere delimitato che in senso funzionale, ossia sulla base della concreta idoneità a contribuire sinergicamente, in raccordo con il piano di sviluppo regionale e con gli obiettivi della programmazione nazionale, alla eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica delle zone montane (art. 2, lett. a, legge n. 1102 del 1971). Senonché tale potenzialità propositiva, desumibile dal collegamento, istituito dall'art. 8, primo comma del decreto-legge n. 359 del 1987, fra indebitamento e investimenti relativi ai compiti istituzionali delle Comunità, non sembra conciliarsi facilmente con la disciplina propria della Cassa depositi e prestiti in materia di mutui assentibili a favore degli enti locali e che, ai sensi del decreto 1 febbraio 1985 debbono riguardare:

a) l'esecuzione di opere pubbliche che rimangono nel demanio o nel patrimonio dell'ente;
b) l'acquisizione di stabili destinati a pubblico servizio;
c) la manutenzione straordinaria degli immobili di proprietà, destinati ad uso pubblico;
d) l'acquisizione di automezzi speciali con esclusione di qualsiasi tipo di autovettura;
e) i mobili costituenti la dotazione base di scuole, uffici o case di riposo;

ed inoltre, per specifica di disposizione di legge, l'acquisizione di terreni montani e relativo rimboschimento.

È evidente l'opportunità e l'urgenza di una armonizzazione di tali discipline, in assenza della quale l'indisponibilità della Cassa depositi e prestiti alla concessione dei mutui determinerà, inevitabilmente, un maggiore ricorso, da parte delle Comunità montane, ai circuiti di credito ordinario con conseguente aggravio per i maggiori interessi sui mutui e negative ripercussioni sui bilanci pubblici. ■

RISPOSTE CIRCOSCRITTE E MOBILITAZIONE DEGLI AMMINISTRATORI PER LA FINANZA LOCALE

La « convenzione » di Viareggio organizzata dalla Lega delle autonomie

Mentre numerosi amministratori locali provenienti da tutta Italia ascoltavano il Segretario nazionale della Lega a Viareggio, il Governo licenziava la legge finanziaria, con i provvedimenti per gli enti locali che sono noti.

L'on. Gualandi chiedeva: « *trasferimenti dello Stato su basi parametrali certe; il perfezionamento di meccanismi di perequazione; la restituzione di autonomia impositiva sul versante degli immobili; il riordino delle imposte minori degli enti locali; una più attenta politica tariffaria che consenta di coprire il costo dei servizi; la partecipazione degli enti locali alla programmazione degli investimenti, istituendo sì un fondo nazionale, ma dello Stato; una riforma della finanza locale finalmente seria ed organica sia per quanto riguarda i trasferimenti, che per le entrate proprie* ».

Le richieste di Gualandi, poi riprese dai vari intervenuti al dibattito, hanno costituito la base delle dichiarazioni dei rappresentanti dei partiti, in special modo del sen. Guzzetti per la DC, dell'on. La Ganga per il PSI e dell'on. Zangheri per il PCI. È stato un convegno — dalla tradizione pluriannuale e in questa edizione ribattezzato « *Convenzione nazionale delle amministrazioni locali e regionali* » sulla finanzia pubblica — con una dicotomia tra richiesto ed ottenuto che fa riflettere.

La « *stanchezza* » riscontrata dal Sindaco di Reggio Emilia, Fantuzzi, caratteristica del convegno, sembra caratterizzare il silenzio di tanti amministratori, che a differenza dei cittadini non alzano la voce per rivendicare iniziative adeguate. È forse per questo che ha preso corpo la proposta, compresa nel documento finale, di promuovere una Assemblea Nazionale delle Autonomie Locali e Regionali che sappia esprimere il forte disagio nel quale si muovono tanti amministratori.

Tra discussione sulla finanziaria, licenziamento della nuova legge sulla riforma delle autonomie locali — che passa al Senato — ed il richiamo del Presidente della Repubblica sulla funzionalità degli enti di base ci sarebbe da restar confusi: l'UNCEM ha affrontato i diversi momenti con proposte serie e motivate; a Viareggio il disagio del momento, ma anche la cauta soddisfazione per taluni aspetti delle vicende richiamate, sono state espresse dal Vicepresidente Guido Gonzi, mentre ai lavori sulla costa versiliese hanno partecipato anche il Vicepresidente Velletri ed il Segretario Generale Maggi.

L'intervento di Guido Gonzi, Vice Presidente dell'UNCEM

Ringrazio, anzitutto la Lega delle Autonomie per il merito di continuare ad organizzare questo importante momento di riflessione sull'attività degli Enti Locali e nel contempo mi è gradito portare il saluto dell'UNCEM che condivide ampiamente le tematiche proposte. Nonostante le rilevanti condizioni di disagio anche strutturale ed organizzativo, in cui i Comuni montani e le Comunità montane devono sovente operare, per quanto riguarda queste ultime le rilevazioni statistico-economiche, dell'ultimo Rapporto sullo stato dei Poteri Locali curato dall'SPS, ci mostrano una insospettata vitalità della Comunità montana anche al confronto con Comuni e Province. Esse, pur in presenza di trasferimenti statali ampiamente inadeguati alle reali esigenze, hanno espresso mediamente la più elevata capacità di spesa, segnatamente per gli investimenti in campo economico promossi dalle stesse. Una evoluzione di segno positivo, che conferisce valore gli importanti risultati conseguiti a livello nazionale dall'UNCEM in tema di finanziamenti erariali alle Comunità montane, in particolare con il provvedimento 1987/'88 per la finanza locale. Le difficoltà di varia natura in cui versa la finanza locale e regionale sono note per cui tanto più assumono rilievo gli elementi di novità introdotti soprattutto per le Comunità montane con quest'ultima normativa, non solo sotto l'aspetto finanziario dell'incremento dei trasferimenti, ma come implicita opzione sottesa a questa scelta per la tendenza a volerne il consolidamento istituzionale e prospettando per esse un ruolo più incisivo e pregnante. Si va nettamente concretando sul campo l'immagine di una Comunità montana attivamente presente sul territorio: di questo non se ne può non tener conto ora al momento in cui si tornano ad affrontare i temi della revisione dell'assetto organizzativo e funzionale delle Amministrazioni Locali. La legittimazione istituzionale del fondamentale ruolo di tutela e promozione dello sviluppo esercitabile dalla Comunità montana, dipenderà anche da quanto i suoi amministratori dimostreranno di saper conseguire alla prova dei fatti, in presenza di condizioni più favorevoli di attenzione da parte dello Stato e nella prospettiva di un ulteriore miglioramento dei parziali ma significativi esiti ottenuti nella più recente disciplina sulla finanza locale. Desidero in proposito soffermare l'attenzione sugli aspetti di maggiore rilevanza dal punto di vista finanziario e normativo. Il fondo ordinario di parte corrente di pertinenza delle Comunità montane, ora erogato direttamente dal Ministero dell'Interno, è stato portato dai 28,6 miliardi del 1986 ai 40 miliardi per il 1987, e 60 per il 1988. Contiamo di raggiungere i 70 miliar-

di per il 1989 sperando 80 per il 1990, secondo gli impegni assunti dal Ministero del Tesoro che comunque garantisce i trasferimenti di parte corrente alle Comunità montane che debbono segnare un « *trend* » di crescita sempre superiore al tasso programmato di inflazione, al fine di recuperare il divario oggi esistente tra risorse trasferite e bisogni reali.

È bene evidente che le Comunità montane si troveranno ad affrontare più agevolmente che in passato gli oneri per le spese di funzionamento: si tratta riteniamo di trasferimenti non ancora sufficienti a consentire piena tranquillità gestionale; ma certamente il sensibile incremento ottenuto, grazie anche alla pressante azione dell'UNCEM, può fare ben sperare in ulteriori miglioramenti tendenti a soddisfare le reali necessità. Sul fronte delle spese in conto capitale, oltre al finanziamento dei piani di sviluppo delle Comunità montane, per un ammontare di 157 miliardi per il 1987 e 169 per l'88 (e che dovranno passare a 192 per il 1989) una importante novità è rappresentata dall'istituzione di un apposito fondo per gli investimenti delle Comunità montane, pari a 20 miliardi per il 1988 e 40 per il 1989. Il fondo è attribuito come contributo dello Stato di L. 1981 per abitante sui mutui contratti dalle Comunità montane per la realizzazione di interventi riferiti ai propri compiti istituzionali o delegati, nonché per l'acquisto di terreni e il loro rimboschimento. Gli interventi per compiti delegati favoriscono attraverso la Comunità montana la capacità di sostenere l'onere dei piccoli o piccolissimi comuni.

Tale istituto, se opportunamente attivato, è in grado di attivare importanti risorse finanziarie. È il caso qui di manifestare la nostra gratitudine alla Cassa Depositi e Prestiti e particolarmente al suo direttore prof. Falcone per lo spirito di collaborazione dimostrato in più occasioni e per garantire la nostra azione in questo settore. Le Comunità montane, per la prima volta, possono rilasciare direttamente delegazioni di pagamento sui propri cespiti dei limiti del 25% del totale dei primi due titoli di entrata del bilancio di previsione: la capacità delle Comunità montane di contrarre mutui per investimenti è tuttavia limitata dall'insufficienza del fondo ordinario quale uno dei cespiti delegabili.

L'adeguamento di tale fondo alle reali esigenze di spesa delle Comunità montane avrà pertanto esiti positivi anche sul versante dei mutui consentendo inoltre di liberare le ri-



Guido Gonzi, vicepresidente dell'UNCEM

sorse finanziarie di cui alla legge 1102/71 per gli investimenti, attualmente in varia misura utilizzate per la parte corrente delle spese. Un segno evidente della maggiore attenzione del Governo e del Parlamento per i problemi della montagna è poi rappresentato dai nuovi meccanismi adottati per l'erogazione del fondo perequativo ai Comuni. In particolare con l'introduzione del parametro della montanità, atto a privilegiare nei trasferimenti i Comuni totalmente e parzialmente montani. Inoltre, una quota pari a 200 miliardi del fondo perequativo viene ripartita unicamente tra quei comuni che registrano, nonostante gli interventi perequativi degli ultimi anni, una media dei trasferimenti erariali pro-capite sensibilmente più bassa (pari o inferiore all'80%) rispetto alla fascia demografica di appartenenza. Si tratta, come è agevole intuire, di comuni piccoli e prevalentemente montani. In materia contributiva si è avviato a soluzione il contenzioso con l'INPS attraverso la equiparazione, ai fini assicurativi, previdenziali e assistenziali, delle Comunità montane ai comuni; infine è stato consentito il superamento dei limiti sulle piante organiche delle Comunità montane, nei casi ove l'acquisizione di ulteriore personale si renda effettivamente necessario. In conclusione si tratta di un complesso di norme capaci di produrre rilevanti mutamenti nel modo di essere e di intervenire della Comunità montana. È in atto una tendenziale trasformazione in positivo nella direzione auspicata dall'UNCEM, che prende le mosse proprio da una più favorevole e consona disciplina economico-finanziaria. Dalle anticipazioni di questi ultimi giorni pare molto probabile l'introduzione di una qualche forma di autonomia impositiva, specie per i comuni: se così sarà, dovremmo constatare amaramente che, perdendo tutti (parlo delle Associazioni delle autonomie) molto tempo a dibattere questioni spesso astratte, ci facciamo ora imporre soluzioni che discuteremo solo a posteriori con limitata capacità di incidere. Non siamo noi dell'UNCEM i più diretti interessati: nessuno certo crede che il ricavato di ogni possibile provvedimento nei Comuni montani sia apportatore di grandi risorse; ma se comprenderemo ed accetteremo il principio che dover decidere di tasse o di imposte a livello locale porta ovviamente ad una forte responsabilizzazione degli amministratori, dobbiamo rilevare la necessità di contestuali provvedimenti correttivi e perequativi ulteriori per le zone montane. O meglio, si dovrebbe parlare di provvedimenti di solidarietà: la risorsa montagna è bene sociale di grande rilevanza e di funzione generale, di non facile manutenzione e che abbisogna di una presenza umana, valida, attiva, diffusa.

Garantire però la presenza umana significa prevedere le condizioni sul piano dei servizi civili, sociali, sanitari di una economia con prospettive reali verso il futuro e tali da garantire il ricambio rivolto ai giovani. Grande attenzione, sempre in materia di autonomia impositiva, va posta ai riflessi indotti. Nessuno di noi può dimenticare che negli ultimi anni per ricevere i trasferimenti statali, proprio i comuni più poveri hanno dovuto applicare al massimo le maggiorazioni sui prelievi, come ad esempio nella energia elettrica, mentre quelli più ricchi hanno potuto anche farne a meno. Così le popolazioni delle zone più povere hanno contribuito più di quelli delle zone ricche. Analogo discorso va fatto in ordine agli interventi ulteriori sugli immobili. La montagna è ricca di un patrimonio immobiliare, sotto utilizzato o addirittura abbandonato, con grandi necessità di manutenzione e trasformazione, sul quale altri balzelli (anche se locali) riuscirebbero in molti casi a produrre il totale abbandono con ulteriore diminuzione del reddito di zona e con gravi danni a quell'economia agro-turistica che nella zona di montagna si va delineando. Non siamo globalmente insoddisfatti dal testo della riforma delle autonomie licenziato dalla prima Commissione della Camera per quanto riguarda gli articoli sulle Comunità montane: ci aspettavamo che il tentativo di rifare la normativa ordinaria finisse per non comprendere appieno quanto già prodotto dalla legislazione particola-

re, speciale, come fu la legge 1102 istitutiva delle Comunità montane: bisogna però che il Parlamento si chieda se c'è necessità di un « *quid pluris* » per la montagna, oppure no; poiché nessuno pare negarlo seriamente, la risposta deve essere conseguente. La Comunità montana sarà certo la associazione dei comuni per gestire i servizi e per superare, come dice giustamente Gualandi nella sua relazione introduttiva,« *con maggiore determinazione, il pulviscolo comunale che è ormai un ostacolo per risolvere i problemi dei servizi e delle infrastrutture moderne, all'interno di un quadro di convenienze e salvaguardando le entità storiche, culturali e collettive* ». In questo quadro va garantita la tutela e la sopravvivenza storica dei piccoli comuni patrimonio di libertà e democrazia che va comunque contemperata con la operatività di un organismo comunale: mi sembra che questi punti siano pure condivisi dalla Lega la quale ultimamente ha posto una notevole attenzione alla realtà dei piccoli comuni. Tornando alla Comunità montana o questa risulta essere qualcosa di più sul versante della programmazione e delle scelte economiche e di pianificazione territoriale — con un rapporto speciale con Provincia e Regione che l'attuale testo non tenta nemmeno di immaginare — oppure si realizzerà solo in azioni di razionalizzazione di servizi locali, mettendo fuori gioco ogni possibilità di crescita e di sviluppo. Se l'istituto della Comunità montana deve essere poco più di una banale gestione associata di funzioni comunali, l'appiattimento porterà conseguenze nocive e di arretramento per la politica dello Stato per la montagna, tarpando le ali — quelle così scarse ed a fatica costruite — agli strumenti di quella politica. È necessaria quindi una riflessione attenta, che prenda supporto anche dalla spinta di questo tradizionale appuntamento degli amministratori locali, per facilitarla e promuoverla.

Il documento conclusivo di Viareggio

L'Assemblea Nazionale degli amministratori locali e regionali, riunita a Viareggio nei giorni 28 settembre - 1° ottobre '88, ha dibattuto ed approfondito i contenuti del DDL sull'Ordinamento delle Autonomie locali, le proposte di riforma di finanza locale ed i recenti provvedimenti decisi dal Governo con la legge finanziaria 1988.

Dal dibattito è emersa la convinzione che è in atto un pericoloso tentativo di invalidare il ruolo istituzionale e la capacità di governo dell'ente locale.

I Comuni, le Province, le Regioni rifiutano il ruolo vittimistico funzionale ad una logica centralistica che si regge proprio su una dipendenza e sul controllo degli enti locali. Questo circolo vizioso ha prodotto inefficienza, paralisi e distacco dei cittadini dalla gestione della cosa pubblica.

Hanno chiesto e chiedono

una responsabilizzazione ed una gestione rigorosa della pubblica amministrazione. Vogliono contribuire al risanamento del debito pubblico (come hanno fatto in questi anni), ma in condizioni di parità con altri comparti dello Stato.

Questi non sono slogans, sono intenti politici di governo, sono impegni a « *fare* ». Proprio per questo hanno espresso un netto giudizio negativo sulla manovra finanziaria del Governo che taglia investimenti e trasferimenti di parte corrente e rinvia ancora — questa volta senza giustificazioni teoriche — la riforma della finanza locale, alimentando il sospetto che ci sia un tentativo sistematico di accantonamento della riforma, sine die.

Il Governo non sceglie, infatti, proposte avanzate da anni dalle organizzazioni autonomiste — e da Viareggio di prosposte ne sono uscite!! — ma ripropone un vecchio sistema di finanza locale, con l'aggiunta di alcune sovraimposte che nulla hanno a che fare con l'autonomia impositiva, che sono — senza fare alcuna demagogia — impopolari e che hanno il difetto di essere impraticabili nella gestione e nella applicazione concreta.

Gli amministratori condividono quindi il giudizio espresso dal Presidente dell'ANCI che non si possono « *contabbandare pannicelli caldi per riforme* ».

Ecco i fatti:

— sono stati tagliati oltre 3.000 miliardi di investimenti, quelli che gli enti locali potevano contrarre attraverso la Cassa DD.PP.
— I trasferimenti finanziari dello Stato agli enti locali vengono bloccati ai livelli del 1988.
— Le nuove imposte contrabbandate per autonomia impositiva, andando a surrogare uno spazio lasciato vuoto dai tagli assumono il carattere di una pressione fiscale aggiuntiva, che ricadrebbe sul cittadino contribuente, senza peraltro assicurare un'aumento dei servizi pubblici, sociali, nè la loro qualità.

Questo appesantisce ancora di più lo stato della finanza locale, svuota di potere la programmazione e l'impegno degli enti locali per un miglioramento della qualità della vita, ostacola non solo il Governo nei processi di cambiamento nella società, ma anche la normale e quotidiana gestione della pubblica amministrazione.

Da Viareggio gli amministratori *rilanciano* le loro proposte, ormai patrimonio di tutto il movimento e *confermano* l'urgenza della riforma della finanza locale all'interno di un riordino complessivo del sistema tributario.

Chiedono

l'erogazione e l'incremento dei trasferimenti statali sulla base di parametri predeterminati e certi che rappresentino una adeguata compartecipazione al gettito complessivo dei principali cespiti erariali, perfezionando i meccanismi di perequazione tendenti a superare — in particolare — gli squilibri delle zone svantaggiate, dei Comuni montani e del Mezzogiorno.

Insistono

— Per la restituzione di una autonomia impositiva sul versante degli immobili, con il riordino delle relative tasse ed imposte, per battere le scandalose evasioni in atto.
— Per una partecipazione alla programmazione degli investimenti, attraverso un Fondo Nazionale per Comuni, Province e Comunità montane.
— Per riordino e ammodernamento delle imposte e tasse minori attualmente gestite dagli enti locali.
— Per una politica tariffaria che consenta di coprire gradualmente i

Comuni e Comunità montane

Inviate alla redazione di « *Montagna Oggi* » informazioni e articoli sulla vostra attività.

Le pagine della rivista possono consentire un utile confronto di esperienze.

costi dei servizi pubblici (N.U., acquedotti, macelli, smaltimenti dei rifiuti nocivi e tossici), compresa la cosiddetta tassa «*ecologica*» che ci auguriamo non venga pagata nella stessa misura dai cittadini e dagli «*inquinatori*».

— Per una copertura consistente dei costi dei servizi a domanda individuale, con le opportune valutazioni delle condizioni sociali e delle capacità di reddito delle famiglie.

— Per una riforma della finanza regionale sia sul versante dei trasferimenti statali che delle nuove entrate proprie, riconoscendo alle Regioni la piena potestà di decidere autonomamente l'utilizzo dei finanziamenti determinati da leggi nazionali.

Queste richieste sono responsabili e proprie di un movimento che ha compreso che il momento è cruciale, che si sta camminando su un crinale da cui bisogna scendere con scelte precise.

Determinante, a questo fine, è una definizione della Riforma dell'Ordinamento che superi le insufficienze e i vuoti presenti nel DDL preparato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera.

A questo proposito gli amministratori ritengono che occorra, fra l'altro: identificare con precisione il ruolo e le funzioni del Comune, costituire forti autorità metropolitane che permettano di programmare l'assetto del territorio e le infrastrutture di area vasta, sancire norme per più efficaci processi di unificazione e decentramento delle varie entità territoriali, recuperando l'esperienza delle Circoscrizioni anche nei Comuni sotto i 100 mila abitanti, introdurre trasparenti controlli di gestione semplificando i controlli sugli atti e cancellando l'anomalo ruolo «*di controllore*» prefigurato per il segretario comunale e provinciale.

Sui contenuti della legge l'Assemblea di Viareggio ha rilevato l'inadeguatezza del dibattito. Sui tempi chiede che venga approvato entro il 1990. Ritardi ed assenza vanno recuperati, il confronto va riaperto anche all'interno dei Consigli comunali, provinciali, regionali e fra i cittadini.

Di fronte a queste difficoltà gli amministratori si trovano in condizioni di debolezza ed hanno scarsa rilevanza sulle decisioni del Governo perché si muovono sotto le bandiere di un *movimento diviso.*

Autocritica seria e riflessioni profonde vanno fatte perché fratture, all'interno di portatori di un progetto omogeneo, creano guasti. Occorre recuperare le motivazioni unitarie e l'obiettivo comune di un avanzamento del sistema autonomistico. La divisione ha portato solo debolezze. Ma mai come questo anno le Associazioni hanno parlato lo stesso linguaggio.

È auspicabile che questa sintonia possa tradursi in nuovi momenti unitari.

A tal fine l'assemblea propone

— Un coordinamento nazionale delle Organizzazioni delle Autonomie, per valutare l'opportunità di iniziative comuni.

— A tutte le Organizzazioni Autonomiste, alle Regioni, ai Gruppi Parlamentari, *di promuovere una Assemblea Nazionale* delle Autonomie Locali e Regionali, per dibattere e contribuire a definire una organica riforma dell'Ordinamento.

Di grande rilievo sarebbe il *ritorno unitario di tutte le Associazioni Autonomistiche a Viareggio.*

Potrebbe essere il segno di volontà di ritrovare una grande forza.

Tiziana Rossi - Romano Solbiati

POLITICHE GIOVANILI ED ENTI LOCALI

L'opinione oggi maggiormente condivisa è che la gioventù non è tanto un'età in senso biologico quanto una fase dell'esistenza umana definita, da una parte, dalla conclusione del periodo in cui l'individualità è deducibile dall'appartenenza alla famiglia di origine e, dall'altra, dalla acquisizione dei ruoli adulti.

La sua durata varia in relazione alle condizioni storico-culturali della società e la sua complessità aumenta proporzionalmente allo sviluppo socio-economico della stessa.

In tale contesto non è più possibile parlare di condizioni giovanili in modo unitario poiché i giovani come « *condizione* » stanno lasciando il posto ai giovani come « *fenomeno sociale* » particolarmente eterogeneo, complesso e differenziato.

Anche il malessere che spesso accompagna la crescita non può più essere considerato come un problema tipicamente generazionale, ma come il sintomo di un più generale malessere sociale quotidianamente vissuto tra le pieghe dei difficili rapporti umani e istituzionali.

La progressiva disaffezione al sistema delle istituzioni, la sostituzione dei valori tradizionali con altri, quali il bisogno di autorealizzazione, di solidarietà, di sviluppo del senso di appartenenza, comunemente classificati come valori/bisogni postmaterialistici, vanno diffondendo soprattutto tra le classi giovanili (ma non solo) un senso di inadeguatezza e disagio nell'affrontare la quotidianità.

Tale dinamica di mutamento dell'orientamento esistenziale e culturale si accompagna a fenomeni nuovi quali il prolungamento della gioventù e la provvisorietà dei comportamenti giovanili finalizzati alla ricerca di un proprio futuro e di una propria identità entro un sistema che non presenta più poche soluzioni già predefinite, ma una pluralità di soluzioni, manifestando così nuove forme di malessere che si concretizzano nell'incapacità da parte dei giovani di cogliere le occasioni che la società offre.



È qui che la problematica giovanile sfuma i propri contorni nella dimensione più vasta di un problema sociale di cui le istituzioni dovrebbero farsi carico determinando le condizioni più idonee per la transizione alla vita adulta.

In tale ottica, la presenza di servizi alla persona che permettano a tutti il rapido utilizzo delle risorse/opportunità esistenti e al tempo stesso di un sistema sociale e istituzionale trasparente, e perciò comprensibile e facilmente utilizzabile, diventano le condizioni fondamentali per produrre il cambiamento sociale in generale e della situazione dei giovani in particolare.

Non occorre risalire oltre l'inizio degli anni '80 per trovare le prime sperimentazioni realizzate da alcuni Enti locali, comuni soprattutto, che per primi intravedono l'urgenza di rispondere in modo nuovo a bisogni nuovi.

È l'epoca dei « *Progetti giovani* » con i quali si tenta di dare una risposta globale alla problematica giova-

nile creando una serie di servizi integrati sul territorio volti a facilitare il giovane alla socializzazione, allo sviluppo delle proprie attitudini e soprattutto alla « *strutturazione* » del tempo libero.

Non a caso infatti le due maggiori spinte alla realizzazione di tali progetti sono, da una parte, la necessità di finalizzare e strutturare il tempo libero, dall'altra di informare il giovane su una vasta gamma di interessi specifici (lavoro - scuola - attività espressive - viaggi, ecc.).

Sulla scia di queste prime sperimentazioni particolare rilevanza hanno assunto i servizi di informazione, che si sono imposti come lo strumento più « *immediato* » per rispondere alle istanze giovanili.

Consapevoli che in una società in rapido cambiamento l'informazione diventa strumento indispensabile per potersi muovere correttamente sul territorio, nel campo di tutte le possibili opportunità date, i centri informazione hanno visto una rapida diffusione.

Nel corso dell'ultimo biennio il sistema ha subito una fortissima accelerazione, ed ha visto sorgere accanto ai centri informazioni di tradizioni generaliste o coesistere con essi centri specializzati, centri per l'orientamento scolastico e professionale, centri pubblici e centri privati, centri informatizzati e non, e centri creati dai giovani stessi usufruendo della rete di finanziamenti della CEE che con i MICRO-PROGETTI ha inteso promuovere il filone delle iniziative giovanili.

In una situazione così magmatica di particolare rilievo è stata l'azione di promozione e sviluppo svolta dal Ministero dell'Interno — Direzione Generale dei Servizi Civili —, che fin dal 1985 ha istituito intorno al tema dell'informazione una specifica attività coinvolgendo tutte le forze istituzionali e non interessate a questi problemi.

Sono stati costituiti i due Coordinamenti, quello sul Sistema informativo giovanile, e, all'interno di questo, quello dei Centri informazione che nell'arco di un biennio hanno visto nel quadro delle loro attività la realizzazione di un primo Seminario di studi nell'86 (che ha condotto tra l'altro alla definizione del « *Decalogo* » sulla modellistica dei CIG), della Conferenza nazionale dei CIG nell'87 e del 2° Colloquio europeo del maggio di quest'anno realizzato in collaborazione con ERYICA, l'associazione europea dei Centri di informazione e consulenza per la gioventù, che, attiva dal 1986, raggruppa circa 600 centri di quindici paesi europei.

Dal marzo di quest'anno, inoltre, con la presentazione del « *Progetto Pilota* » UPI si è entrati in una fase più avanzata di questo processo di maturazione che, partendo dalla consapevolezza del mosaico di realtà proprio della condizione giovanile, ipotizza la realizzazione di « *Agenzie giovani* » in grado di dare risposte globali alle richieste dei giovani e soprattutto di offrir loro opportunità reali.

Presentato in una prima forma embrionale al convegno UPI di Terni dell'87, (alla cui conclusione fu avanzato il protocollo di intesa UPI-ANCI sulle politiche giovanili), il « *Progetto pilota* » ha visto il varo ufficiale a Trieste nel marzo di quest'anno durante il convegno « *Una politica per i giovani* ».

Il Progetto tiene conto degli orientamenti in materia di informazione e consulenza espressi sia in campo europeo da ERYICA (« *verificare la possibilità di un continuum tra informazione, consulenza e iniziativa giovani* ») sia dal Comitato *ad hoc* di esperti della gioventù del Consiglio d'Europa, sia in campo nazionale dal Coordinamento nazionale sistema informativo giovanile (Decalogo, risoluzioni della 1ª Conferenza nazionale dei CIG e sviluppo del sistema di informazione nel Centro-sud) e dall'accordo ANCI-UPI sulle politiche giovanili summenzionato.

L'ipotesi è di creare « *strutture integrate di informazione, consulenza e promozione giovanile* » nel quadro di un « *sistema di area* » a livello provinciale i cui elementi costitutivi sono, oltre l'istituzione in ogni Provincia di un Assessorato per le politiche giovanili e di un Forum per la gioventù, la creazione di Agenzie giovani giuridicamente autonome, come strumento tecnico-operativo con funzioni di impianto, allestimento e gestione degli archivi, trasmissione dati informativi verso i comuni, e altre strutture di servizio, creazione di un

Dal testo finale della seconda Conferenza dei Ministri Europei responsabili della gioventù (12 aprile 1988)

La Conferenza pone l'accento su:
— *i programmi di formazione e sui mezzi educativi volti a permettere ai giovani immigrati, rifugiati e membri delle minoranze etniche lo svolgimento del proprio ruolo nella società per sviluppare il loro patrimonio culturale e beneficiare quotidianamente degli stessi diritti degli altri giovani;*
— *i provvedimenti volti alla prevenzione e alla lotta contro i pregiudizi razziali e la xenofobia, specialmente tra i giovani;*
— *la necessità di favorire le organizzazioni di giovani a livello locale, nazionale e internazionale nell'associare i giovani immigrati, rifugiati e membri delle minoranze etniche per promuovere la comprensione reciproca e prevenire i pregiudizi razziali;*
— *la necessità di sollecitare la partecipazione diretta delle organizzazioni a favore e con la partecipazione dei giovani immigrati, rifugiati e membri delle minoranze etniche.*

La coesione sociale viene indebolita se vi sono giovani emarginati, per esempio, dalle strutture educative esistenti. Nel quadro di una politica coerente per la gioventù occorrerà definire con loro i progetti che rispondano ai loro bisogni.

A tale scopo la Conferenza sottolinea l'importanza:
— *dei provvedimenti volti a rafforzare le strutture familiari per prevenire l'emarginazione giovanile;*
— *di programmi adatti a rispondere ai bisogni dei giovani rafforzando i collegamenti a livello locale, ricorrendo ad organismi che lavorano per migliorare le possibilità formative e di impiego ponendo i loro servizi a disposizione dei giovani;*
— *di servizi, agenzie ed organizzazioni specializzate in attività con i giovani emarginati e sfavoriti e che si preoccupano per assicurare loro un impiego, un alloggio adatto e di reintegrarli nella società;*
— *del potenziamento o della creazione di servizi che si basino su una stretta collaborazione con gli animatori della gioventù, i lavoratori sociali e gli educatori specializzati, a favore dei giovani particolarmente colpiti dall'emarginazione;*
— *della promozione di campagne contro l'uso di droghe, l'abuso di alcool e l'AIDS, concepite in modo da avere reale effetto sui giovani.*

centro servizi/risorse con *équipe* specialistiche, quale servizio ai servizi, nel campo della consulenza alle persone, nonché di promozione, consulenza, assistenza delle iniziative giovanili, e di supporto alla mobilità giovanile internazionale.

L'Agenzia, inoltre, nei comuni capoluogo ed insieme con il comune stesso dovrebbe istituire servizi che fungano contemporaneamente da sportelli di informazione/consulenza, da strumenti di rilevazione dei bisogni e di promozione delle iniziative giovani.

In una struttura di carattere omnicomprensivo come questa, particolare rilevanza assume la sperimentazione di autonomia giuridica dell'Agenzia Giovani nonché di una gestione dei servizi sotto forma mista di pubblico-privato.

In tale contesto un particolare rilievo assumerebbe un intervento nel campo delle politiche giovanili che consentirebbe una sperimentazione in condizioni di popolazione diffusa.

Fino ad ora infatti, se si esclude l'ipotesi avanzata al recente convegno di Potenza di una « *struttura mobile di centro informazione* » che partendo da un centro-servizi stabile porti l'informazione su tutto il territorio, le sperimentazioni e i progetti nel settore sono stati condotti su grandi e medi centri, tralasciando situazioni particolari come quelle delle Comunità montane, espressione operativa dei piccoli comuni.

L'ipotesi di una sperimentazione di tale « *modulo* » o di moduli analoghi in almeno tre aree dell'Italia (Nord - Centro - Sud) potrebbe dare una risposta agli interrogativi emersi nell'ambito dei lavori della 1ª Conferenza nazionale dei CIG sull'opportunià/necessità di creare strutture anche laddove particolari condizioni territoriali e abitative impongono sistemi di servizi diversi da quelli abitualmente realizzati. ■

I GIOVANI E L'EUROPA

In occasione della VII edizione del concorso « *I giovani incontrano l'Europa* » del GR-3 della RAI ha preso il via una singolare mostra viaggiante dei disegni dei bambini sull'Europa. La mostra raccoglie il meglio degli oltre 27.000 disegni con cui, lo scorso anno, i bambini delle IV e V classi elementari italiane hanno partecipato alla VI edizione del concorso. I disegni, sistemati su 80 pannelli in sei vagoni ferroviari messi a disposizione dall'Ente Ferrovie dello Stato, viaggeranno attraverso l'Italia per 48 giorni, sostando nelle stazioni delle seguenti città: Roma (punto di partenza e di arrivo del treno), Cagliari, Firenze, Genova, Torino, Aosta, Milano, Trento, Bolzano, Venezia, Trieste, Bologna, Perugia, Ancona, Pescara, Campobasso, Bari, Potenza, Cosenza, Palermo, e Napoli. A Roma, Cagliari, Venezia, Firenze, Milano e Bari si terranno una serie di conferenze stampa-dibattito sui temi dell'Europa.

Dall'inizio dell'anno ad oggi circa 200 sono state le mostre svoltesi in Italia e in altre città dei paesi della Comunità Europea.

Il concorso « *I giovani incontrano l'Europa* » è nato nel 1980 come iniziativa del GR-3 della RAI e del servizio italiano della BBC. All'edizione dello scorso anno, la VI, hanno partecipato 677.000 giovani di tutta Europa. Quest'anno si prevede di raggiungere il milione di partecipanti. Il concorso è sostenuto da 11 enti radio-televisivi europei: oltre alla RAI, la BBC, la Deutschlandfunk, la Radio Nacional de España, la Radio Difusao Portuguesa, la ERT greca, la RTBF (radio-televisione belga in lingua francese), la Radio Vaticana (che diffonderà materiale sul concorso in 6 lingue), la RTSI (radiotelevisione della Svizzera italiana), la radio-televisione maltese e la radiotelevisione di San Marino.

La partecipazione al referendum sull'unione europea, che caratterizza l'edizione del concorso di quest'anno, è aperta oltre che ai giovani residenti nei 12 paesi della Comunità europea anche ai ragazzi e alle ragazze che vivono in altri paesi europei dove c'è attenzione e interesse per la causa dell'unità europea.

Tra i partecipanti verranno sorteggiati 350 giovani che saranno ospiti dell'« *Amerigo Vespucci* » (messa a disposizione della Marina Militare) e della motonave « *Danae* » (società Costa) per una crociera che si terrà nella primavera-estate del prossimo anno.

Per altri 130 giovani sono previsti viaggi-premio in alcuni paesi europei.

Perché partecipare alla VII edizione del concorso « I giovani incontrano l'Europa »

Le prospettive del 1989 (elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo) e del 1992 (Mercato Unico) sembrano rendere l'Unione Europea possibile e più vicina favorendo la diffusione — come ha notato Jacques Delors — di un moderato eurottimismo. Ma tutto questo non basterà a fare unita l'Europa. Manca ancora un'opinione pubblica europea che eserciti un'adeguata e costante pressione sulla classe politica dei singoli paesi nella quale sopravvivono riserve mentali, resistenze, perfino — in taluni casi — ostilità nei confronti dell'Unione Europea.

Tra queste iniziative spicca, per importanza, il concorso « I giovani incontrano l'Europa » *promosso da un folto gruppo di enti radiotelevisivi che, a partire dal 1° ottobre di quest'anno fino al 31 gennaio 1989, mentre già si preparano le elezioni per il Parlamento Europeo, chiamano i giovani a segnalare alla classe politica, ai mezzi informativi, all'opinione pubblica, la loro domanda d'Europa unita. Gli europeisti militanti esprimono l'augurio che il concorso-referendum prepari e renda possibili organiche e costanti forme di collaborazione tra i mezzi di comunicazione di massa e le forze che si richiamano agli ideali dell'europeismo.*

ACQUA, AMBIENTE ED ENERGIA ELETTRICA: ECONOMIA E PROTEZIONE DEL TERRITORIO

Interessante iniziativa della FEDERBIM a Castione della Presolana

Forse a qualcuno « *sarà sembrato strano che la Federazione dei Consorzi dei Bacini Imbriferi Montani si sia fatta promotrice di questo confronto di idee su un tema oggi così attuale come quello dell'utilizzo delle acque allo scopo di produrre energia in un contesto di protezione ambientale: strano perché i Consorzi traggono la loro capacità finanziaria propria dalla produzione elettrica* ». Questo l'esordio del Presidente della FEDERBIM, Fabio Giacomelli, nel Convegno sul tema « *L'utilizzo delle acque nella difesa dell'ambiente* » organizzato dalla Federazione in collaborazione con la Banca Popolare di Bergamo e svoltosi a Castione della Presolana il 16 e 17 settembre scorso.

Solamente 9 degli oltre 300 milioni di metri cubi dell'afflusso meteorico che cade sul nostro Paese costituiscono una riserva per i bacini idrici: circa un terzo di questa massa è poi usata a fini idroelettrici. Questo primo dato è indicativo di alcune difficoltà nelle quali si trovano coloro che devono provvedere ad una riserva elettrica — che si stima in una richiesta in aumento del 5% all'anno — utile a fare fronte ai bisogni dell'industria, degli enti pubblici ed agli usi civili.

Il concetto di « *più Kw = più soldi* », sostiene il comm. Giacomelli, « *ci può andar bene purché non vada a cozzare contro altri principi altrettanto validi, spesso più importanti* ». È un merito aver riflettuto, quindi, sulla fonte economica che sta alla base dei consorzi (99 in tutta Italia, raggruppanti 3784 comuni) « *perché ogni programma di intensificazione dello sfruttamento delle fonti idriche è chiamato a misurarsi con rilevanti questioni di vincoli e di priorità* ». Ed i contributi non sono mancati, sia da parte dei relatori con puntuali argomenti, sia dagli intervenuti, un buon numero di amministratori ed esperti.

Una puntuale relazione del dott. Teodoro Coco, Vicedirettore Generale delle acque e degli impianti elettrici del Ministero dei Lavori Pubblici, ha posto in chiara luce l'evoluzione storica della disciplina delle acque, mentre i professori Tancredi Bianchi *(Utilizzazione idroelettrica: riflessi sull'economia italiana)*, Mario Polelli *(La valutazione di impatto ambientale quale strumento per la salvaguardia dell'ambiente)* e Giorgio Berti *(La competenza e la legislazione delle Regioni a Statuto speciale ed ordinario in materia di acque.* Sua la convinzione che in questa materia le Regioni non abbiano brillato per « *fantasia* » ed attenzione) hanno portato interessanti contributi, come pure il dott. proc. Giulio Vesperini *(Il ruolo dei consorzi BIM nella strategia di impiego delle risorse energetiche)*, anche nella sua veste di ricercatore del CNR.

Dal convegno sono scaturite interessanti notizie: l'ENEL, nella sua politica di ricerca di fonti alternative tira fuori dal sacco progetti vecchi e datati, tornati però di attualità per l'*impasse nucleare* e promuove nuovi rapporti con gli enti locali costituendo una nuova figura aziendale; il Ministero dei lavori Pubblici rinnova un comitato di studio apposito, anticipatore di linee della nuova legge sui suoli; emerge nuova corresponsabilità negli enti locali, comuni o forme associate e loro momenti aziendali, nella valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili; costante attenzione al tema nucleare, il solo, secondo alcuni partecipanti, a garantire un fabbisogno energetico adeguato alla costante domanda e capace di ridurre la nostra dipendenza dalle importazioni.

Per i temi trattati, per le tematiche richiamate, l'UNCEM ha seguito con interesse l'appuntamento di Castione: non potendo partecipare il Presidente, il saluto è stato portato dal comm. Enrico Tarsia, membro delle Giunta Esecutiva, che ha partecipato ai lavori. ■



Da sinistra: il Direttore della Banca Popolare di Bergamo, Banfi; il Vice Sindaco di Castione, Spampatti; il Presidente della Federbim, Giacomelli; il Presidente del B.I.M. Brembo-Serio, Baschenis e il Direttore della Federbim, Parola

IL SALONE DELLA MONTAGNA DI PARMA ALLA QUINTA EDIZIONE

Cresce « Quota 600 », ricca di iniziative collaterali

Oltre 250 espositori, tra cui 59 Comunità montane, hanno costituito la grande vetrina della edizione 1988 di Quota 600, 5° Salone della montagna svoltosi dal 22 al 25 settembre e che ormai da cinque anni l'Ente Fiere di Parma organizza e promuove.

È stato detto e ripetuto: « *Quota 600* » nasce e vive per essere quel raccordo tra la microeconomia montana ed il mercato nazionale: in questi due anni ha caratterizzato anche la proposta turistica con una « *borsa del turismo* » che ha visto un buon volume di affari. A ciò si aggiunga lo sforzo per coinvolgere enti di significativa importanza nella iniziativa, cominciando dalla Regione Emilia Romagna che in questa direzione si è impegnata, sia per essere presente a livello istituzionale con uno stand, sia nel promuovere un convegno (che ha voluto denominare 1° Convegno Nazionale « *la Risorsa montagna* », il che fa ben sperare) che ha attirato un buon numero di partecipanti.

Di contorno alla manifestazione le più che mai collaudate manifestazioni legate alla gastronomia ed al folklore: il bue allo spiedo, il ristorante tipico (quest'anno erano di scena i funghi di Borgotaro cucinati dal ristorante Firenze), gli sbandieratori di San Sepolcro, i gruppi folkloristici di Lubiana (che aveva pure uno stand, come gemellaggio con il comune di Parma), del Molise, del Friuli e Sardo, la Fanfara del IV Corpo d'armata alpino, cori (della Val Sabbia), gli arrampicatori « *in libera* », premiazioni e convegni.

Una simpatica confusione che ha attirato un notevole numero di visitatori, più numerosi dello scorso anno: quattro giorni intensi che danno il segno dell'impegno per la nuova rassegna.

Riepiloghiamo qui sinteticamente le principali manifestazioni e i Convegni svoltisi nell'ambito del Salone.

■ Presentazione del Consorzio Nazionale per le produzioni agricole di qualità

Ottimo successo dell'iniziativa, avvenuta di fronte ad un folto gruppo di operatori del Consorzio, per iniziativa della Confcoltivatori.

■ Le aziende agricole in Provincia di Parma: orientamenti produttivi e part-time agricolo

Provincia e Camera di Commercio di Parma hanno presentato i risultati di una ricerca statistica sulle aziende del parmense, che, data l'estensione del territorio montano (il 43% dell'intera superficie) diventa rappresentativa della situazione dell'agricoltura in montagna.

■ Vecchie tradizioni della cucina montanara tra Parma e Reggio Emilia

Incontro promosso dall'APT di Reggio Emilia in occasione della presentazione del libro « *Mangiar & reggiano - guida per ristoranti e trattorie della provincia di Reggio Emilia* ».

■ Educazione ambientale: quando il trekking diventa cultura

Se è vero il titolo, la scuola è il primo momento di conoscenza per i giovani aspiranti escursionisti.

L'attualità dell'argomento ha richiamato a Parma una troupe RAI del Dipartimento Scuola Educazione che ha girato un lungo servizio in collaborazione con la Rivista del Trekking, che ha promosso l'iniziativa del Convegno e la premiazione di alunni di scuole partecipanti ad un concorso su ambiente e territorio.

La riscoperta del moto a piedi consente un recupero di valori, di ritmi anche fisici, di capacità di guardarsi intorno che altrimenti potrebbero rischiare di restare occulti. Diventa quindi necessario preparare i giova-



Parma: l'incontro sui problemi della difesa del suolo. Da sinistra: il Vice Presidente dell'UNCEM Gonzi, il Presidente dell'Ente Fiere Baldassi, il Ministro Ferri e il Presidente dell'UNCEM Martinengo

ni nella scuola per essere buoni scopritori del territorio e buon camminatori nel rispetto dell'ambiente circostante.

Grande festa per i vincitori, premiati dal Sottosegretario al Turismo on. Luigi Rossi di Montelera: nel suo intervento ha sottolineato come il trekking e le attività connesse non debbano più essere considerate come turismo povero e marginale, data la fascia di utenza che ad esso si è avvicinata. È un fatto nuovo — ha rilevato l'on. Rossi di Montelera — perché rompe quel turismo monodirezionale concentrato sulle città d'arte, sul mare o sulla montagna, sugli affari o sui congressi. Il nuovo turismo è più vario, più colto, con caratteristiche ambientali dove montagna ed escrusionismo sono particolarmente legati. Il Governo ha l'obbligo di mostrare sensibilità per queste novità, anche perché da forme come il trekking possono venire opportunità insperate per zone a povero richiamo turistico e quale fonte di reddito di non indifferente peso.

Vincitrice del 3° Premio per il miglior itinerario storico, etnografico e naturalistico la Scuola Media « *Baracca* » di Lugo di Romagna.

■ La legge sulla difesa del suolo e le specifiche esigenze della montagna

Il Convegno ha costituito, come ha avuto modo di dire il Presidente dell'Ente Fiere on. Baldassi, « *un'inaugurazione il giorno dopo, al rallentatore, in tempi in cui la velocità è un sogno proibito* », chiara frecciata al Ministro dei Lavori Pubblici on. Enrico Ferri seduto al tavolo della Presidenza. La tavola rotonda sulla difesa del suolo, ha poi continuato il Presidente, si inserisce senza fratture nell'ambito dell'attività fieristica: un tassello dedicato all'ambiente nell'ambito di quegli interventi dedicati alla qualità della vita.
Il disegno di legge dal titolo « *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo* » non appare « *neutrale* », ha detto Guido Gonzi, Vice presidente dell'UNCEM, che ha introdotto i lavori: « *è dalla parte della collina e della montagna* » ed ha fatto due osservazioni: la legge in discussione deve programmare un intervento preventivo, affidato alle Comunità montane con conoscenza diretta del territorio e deve essere corretta dove non definisce con precisione singole competenze: ciò potrebbe provocare confusioni di responsabilità con conseguenze negative sul piano operativo.

Secondo l'Assessore all'ambiente e difesa del suolo della Regione Emilia Romagna, Giuseppe Gavioli, la legge è importante per i territori montani, tantopiù se rapportata all'ambito generale delle riforme istituzionali: « *La novità consiste nella definizione giuridica della nozione di bacino idrografico: è essa l'unità di misura per ogni intervento ambientale sul territorio, il parametro principale che permette un'azione sempre più ad hoc e mirata* ».

La proposta di legge licenziata dalla Commissione Ambiente e Territorio della Camera « *è anche troppo minuta con la previsione in minimi dettagli, con un perfezionismo che mi appare esasperato* » ha sostenuto il Presidente dell'UNCEM Edoardo Martinengo, « *con un calendario che molto probabilmente sarà disatteso* ».

Ha risposto a tutti il Ministro Ferri: « *Questo disegno di legge, che ho seguito fin dal primo dibattito in Commissione, rappresenta comunque un salto di qualità rispetto ai provvedimenti precedenti, soprattutto perché accentua l'autonomia operativa della Comunità montane, vale a dire di quegli enti che operano sul territorio nel modo più capillare* ». Ricordando la sovrapposizione tra gli organi dello Stato che si occupano del territorio, ha specificato che sono « *ben cinque i Ministeri che hanno a che fare con l'ambiente: è chiara l'urgenza di una riforma che definisca giuridicamente quali sono i margini operativi di ciascuno di essi* ».
Plaudendo all'iniziativa dell'Ente Fiere che ha voluto dibattere l'argomento, il Ministro ha ricordato che « *ci vuole il consenso della gente, vanno spiegati i principi e il loro significato* ».

Al termine un lungo giro tra gli stands di Quota 600.

■ La Comunità montana e il Governo del territorio: ruolo e competenze istituzionali nella riforma delle autonomie locali

La collaborazione tra Regione Emilia Romagna, Delegazione Regionale dell'UNCEM, Sezione Regionale dell'ANCI ed Unione regionale delle Province Emiliano-Romagnole ha permesso di fare il punto sulla contrastata legge di riforma delle autonomie locali recentemente discussa nella Prima Commissione della Camera. A questo scopo ha partecipato ai lavori l'on. Adriano Ciaffi, relatore del ddl, che ha svolto un tema specifico: Comunità montane e rapporti con gli altri enti locali.

Il tema è troppo noto per essere qui ripreso; due soli riferimenti tratti dalla puntuale relazione dell'on. Ciaffi: necessità di revisione del territorio montano e riflessione sul pulviscolo comunale, caratteristica di vari territori in montagna.

La risposta del Presidente dell'UNCEM Edoardo Martinengo (al quale erano affidate le conclusioni in assenza del Sottosegretario on. Fausti, giustificato) non si è fatta attendere; riprendendo posizioni note, ha affermato che nella riforma va commisurato il senso di rispetto per una legge importante quale è la 1102, istitutiva delle Comunità montane: « *importante è inserire la Comunità montana nell'ordinamento amministrativo riconosciuto dalla legge, non a scapito, però, del carattere peculiare dell'intervento in montagna* ». Allo « *specifico montagna* » l'UNCEM non vuole rinunciare.

La realtà emiliano-romagnola è stata poi analizzata da versanti diversi dall'Assessore agli enti locali dell'Emilia Romagna, Pierluigi Bersani, e da Lucio Cangini, Presidente della Delegazione dell'UNCEM.

■ Presentazione del sistema informativo per la montagna.

L'incontro è stato voluto dai responsabili della Comunità montana delle Valli del Taro e del Ceno al fine di presentare uno sforzo amministrativo indirizzato ai 15 comuni della zona. Il Presidente Arturo Ghiorzo, il Vice-presidente Guido Gonzi ed il prof. Giovanni Andreotti hanno spiegato le caratteristiche del lavoro che prende in esame gli aspetti amministrativi, storici, turistici, gastronomici, politici, ambientali e culturali di ogni singolo comune, nonché quelli agricoli in una intelligente interconnessione.

■ Agriturismo: desiderio di itinerari poco conosciuti

Incontro promosso da Terranostra in occasione della presentazione della « *Guida nazionale sugli itinerari agrituristici* ». È intervenuto il Presidente di Terranostra on. Roberto Costanzo.

■ Le erbe medicinali dell'Appennino: una risposta per la nostra salute

Organizzato dall'ANEPO, il convegno ha focalizzato le caratteristiche vegetali dell'Appennino parmense, le specificità di alcune piante officinali, la loro raccolta e coltivazione, nonché esperienze di trasformazione, proprietà di alcune piante e ruolo dell'erboristeria nella difesa e nel miglioramento della salute.

■ m.ch.

Mario Chianale

L'APPENNINO: UN MONDO DA SCOPRIRE E VALORIZZARE

Il parere di Marcello Stefanini, responsabile nazionale della Commissione Agricoltura del PCI

Il Partito Comunista ha recentemente organizzato un convegno per esaminare lo stato dell'Appennino Centrale ed ha affidato all'on. Marcello Stefanini, responsabile nazionale della Commissione Agricoltura del Partito, la relazione introduttiva. Marchigiano, di Pesaro, Stefanini ha svolto diverse attività amministrative, dai livelli comunali a quello regionale per essere poi eletto Deputato. Le tematiche specifiche degli enti locali si colgono subito quando sostiene che « i problemi della collina e della montagna appeninica sono emarginati, prima di tutto, nella cultura e nelle politiche di classi dirigenti che hanno assecondato le logiche spontanee del mercato, senza una visione generale degli interessi del paese.

Ora però la situazione va mutando. L'attenzione ai problemi della tutela ambientale, alla salvaguardia delle risorse del nostro paese; la crisi delle aree urbane i cui modelli di organizzazione sociale hanno dimostrato tutta la loro fragilità e le loro contraddizioni; l'attenzione nuova alla qualità sociale dello sviluppo; la domanda di lavoro, soprattutto giovanile; le prospettive di nuove produzioni non alimentari per l'industria chimica, per produrre energia rinnovabile; le questioni della forestazione e del rimboschimento ed altre ancora, hanno riproposto o meglio sollecitato una riflessione nuova su queste aree, sulle loro risorse, sull'Appennino ».

Non stupisce questa attenzione per l'Appennino: ma come è nata al vostro interno?

È nata da una sollecitazione rivoltaci circa due anni fa da un grande scrittore e da un nostro amico, Paolo Volponi, che dalla sua Urbino guardava alle colline ed alle montagne dell'Appennino: « Se poi asseconderete la fortuna locale alzandovi presto la mattina, troverete davanti a voi, sui torrioni, il paesaggio appenninico indorato dal primo sole e soffuso in basso, tra le vallate e le forre, di bianchi e soffici nebbie di un mare irreale, da miracolo o da pittura protorinascimentale ». Bisogna fare qualcosa, diceva, intuendo la concreta necessità di un intervento, di un recupero, che impegnasse le energie della comunità scientifica, delle popolazioni che abitano ancora questo territorio, dei giovani.



L'on. Marcello Stefanini
(Foto Luxardo, Roma)

Quali sono stati gli aspetti emergenti di una realtà complessa, ma diffusa, come quella appenninica?

Nel corso della preparazione del convegno le idee sui problemi dell'Appennino centrale sono venute precisandosi, grazie al lavoro del nostro Renato Ferretti e alle discussioni, ai convegni, come quello di Forlì, che hanno preceduto questa iniziativa. Mano a mano che si procedeva nella conoscenza dei problemi delle aree interne, emergeva l'urgenza di un programma di intervento ed abbiamo potuto cogliere l'interesse crescente che attorno a questo territorio andava sviluppandosi in molti ambienti, anche se non nelle forze politiche di governo, tutte prese dal contingente, dalla gestione del presente, dalla politica dei prezzi, dalle eccedenze, dalla gestione di una crisi agricola che si aggrava sempre più e che più di un'opera di contenimento richiede una vera e propria svolta.

Ed allora come giudicate il panorama?

La società italiana è divenuta una società industriale e terziaria, l'agricoltura di collina e di montagna è franata e con essa è precipitata prima con la forza lavoro, poi con smottamenti, frane, fiumi in piena, seguita cioè dal territorio. Si è determinato uno squilibrio profondo. Nessuno può mettere in discussione la necessità di uno sviluppo che riducesse la popolazione attiva occupata in agricoltura, anche in queste aree, né gli effetti di modernità che si manifestano nello sviluppo urbano. L'esigenza di una trasformazione della vecchia Italia rurale, che era rappresentata in queste aree, era, quindi, reale. Ma il modo in cui essa si è compiuta, il carattere spontaneo del processo, hanno prodotto nuove e pesanti contraddizioni nelle aree urbane delle zone costiere, nel loro sviluppo economico e sociale, nel territorio di pianura e, dall'altro lato, una crisi nelle aree interne. Questo squilibrio, questa contraddizione oggi pesa sull'intero paese.

Risultati di questa analisi?

Noi non proponiamo un ritorno indietro, né sposiamo quelle tendenze ideologiche che, a fronte dei guasti dell'urbanesimo cresciuto sulle rendite fondiarie, sulla condizione alienante della organizzazione della vi-

ta sociale, oggi ripiega in una visione pastorale ed arcadica, dimentica dell'asprezza della vita di chi era mezzadro e montanaro, e in fondo dichiara la propria impotenza dinnanzi alle contraddizioni sociali ed ambientali. No, noi proponiamo una nuova qualità sociale dello sviluppo, che comprenda le città e le aree interne, che sono tra loro legate da un'unica politica, da un unico destino, nel bene e nel male. La questione dello sviluppo delle aree interne dell'Appennino e di quello centrale, sono, perciò, una « questione nazionale ».

Come vede la realtà che avete preso in esame?

In primo luogo voglio sottolineare che in queste aree esiste un notevole patrimonio produttivo di cui occorre impedire l'ulteriore impoverimento. Qui abitano milioni di italiani. Solo in Toscana, nei Comuni sotto i 20.000 abitanti che si trovano in collina, circa 1.000.000 di persone; nelle Marche 700.000 circa. In queste aree vi sono grandi città e capoluoghi di provincia che hanno un enorme patrimonio artistico culturale, come dimostrano Urbino, S. Sepolcro, Gubbio, Ascoli Piceno, Arezzo, S. Giminiano, ecc. ma anche piccoli centri meno noti, e che costituiscono un valore di civiltà, una risorsa culturale e produttiva, che possono riacquistare una funzione quali centri di servizi alle imprese che possono operare in questi territori e costituire il luogo di conoscenza della storia, di godimento estetico, di vacanza e ricreazione, di turismo.

Questo patrimonio, unitamente a quello delle case sparse ed abbandonate, rischia il degrado: esso rappresenterebbe una perdita di un bene materiale ed immateriale irripetibile, di un segno della civiltà che è parte della storia di questo nostro paese e rappresenterebbe uno spreco di un patrimonio abitativo che, invece, può essere recuperato e valorizzato. Sono presenti (dati dell'ultimo censimento) 518.655 aziende diretto coltivatrici (92%) e 21.852 aziende a conduzione con salariati (4%) e 22.333 aziende con altra foma di conduzione (4%). È crollata la mezzadria, c'è una forza lavoro anziana, è diffuso il part-time, che non deve essere giudicato negativamente perché consente la permanenza di unità aziendali operanti nei territori agricoli e perché una parte del reddito extra-agricolo finisce nella azienda agricola. In sostanza si tratta di una rilevante risorsa sociale e produttiva che può essere valorizzata.

La superficie agricola forestale ammonta a 4.800.000 ettari, di cui 1.700.000 forestale, 210.947 sono gli ettari a vite; 258.277 quelli ad olivicoltura. I bovini sono 1.652.798, i suini 2.043.663; gli ovini 1.461.439; i caprini 96.554; gli equini 68.210, gli avicoli 21.311.253. Un patrimonio rilevante che operando in aziende rinnovate, selezionato e valorizzato, rappresenta una notevole risorsa produttiva.

Nella sua relazione ha avuto modo di ricordare la necessità della ricomposizione fondiaria, una selezione genetica, un utilizzo razionale delle terre ed ha rilevato, in particolare, le produzioni cerealicole ed arboree tipiche di questo territorio: su questi temi, nello specifico, cosa sostenete?

Nelle aree di montagna la questione centrale è quella della forestazione e dell'alboricoltura da legno. La Toscana è la regione italiana che ha maggiore estensione di bosco; l'Umbria ha il 32,3% di utilizzazione della superficie a bosco; in Emilia-Romagna i boschi coprono circa 450.000 ha; il 20% della superficie del Lazio è a bosco e il 5% in Abruzzo. Abbiamo in altre circostanze, e per ultimo nel convegno di Perugia, proposto per questi territori un grande e concreto progetto di forestazione, utilizzando anche le terre incolte ed abbandonate. Il nostro paese è grande importatore di legname che serve ad alimentare una fiorente industria (30.000.000 di tonnellate è il consumo, 9.000.000 la produzione nazionale). L'importazione avviene in particolare dai paesi del terzo mondo, favorendovi la deforestazione e le negative conseguenze sul clima del pianeta (effetto serra). La produzione lignea in Europa e in Italia raggiunge perciò diversi scopi: riduce il deficit agro-industriale; diminuisce l'impatto ambientale nei paesi sottosviluppati e in via di sviluppo (certo sarà necessario compensare con nuovi accordi commerciali la diminuzione della valuta pregiata che quei paesi ricavano dal commercio del legno); protegge il territorio e aumenta le risorse ambientali; crea nuove occasioni di lavoro. Il piano forestale nazionale (PFN), recentemente approvato dal CIPE, non consente di risolvere il problema, innanzitutto perché le risorse sono del tutto insufficienti (100 miliardi all'anno distribuiti alle Regioni secondo parametri che non tengono conto delle loro differenti situazioni forestali). Noi proponiamo che lo Stato destini a questa essenziale azione almeno 300 miliardi all'anno e che la politica forestale sia correlata a quella agricola, ambientale, territoriale e che si individuino le forme per associare e rafforzare le imprese private e che, in particolare, si organizzi la commercializzazione delle produzioni forestali. L'importanza economica ed ambientale della forestazione e dell'arboricoltura: qui vi è il castagno (33% circa del bosco), il faggio (23,6%), il pioppo (13,2%). In particolare un valore hanno i castagneti, sia perché l'Italia è fra i primi, se non il primo paese esportatore di frutti verso la Francia (44%), la RFT, gli USA (55% delle esportazioni), sia per la produzione di legno. Purtroppo le conoscenze dei boschi italiani non sono adeguate e sarebbe necessario estendere ed approfondire indagini, rilevamenti, conoscenze.

Nel corso del Convegno al quale, tra l'altro, mi sembra abbia partecipato il nostro vicepresidente Bernardo Velletri, avete richiamato tematiche relative alle attività termali ed alla produzione di biomasse per l'industria, quali risorse specifiche del territorio per un allargamento della base economica: avete anche posto il problema delle aree abbandonate e del loro utilizzo. In sintesi, cosa chiedete che venga fatto?

È necessario, un grande impegno pubblico e un intervento capace di integrare e di coordinare le risorse e le varie azioni: forestazione, sviluppo agricolo, politiche sociali, finanziarie, artigianali, industriali, ricerca scientifica, infrastrutture, servizi, ecc., al fine di ottenere un effetto moltiplicatore degli interventi. D'altro canto questa esperienza, in corso di attuazione con i PIM (Programmi integrati mediterranei), riguarda in particolare queste aree e può rivelarsi estremamente positiva, se diretta in modo adeguato. Anzi sui programmi integrati mediterranei, se sono buoni programmi, risorse proprie della Regione, dello Stato, delle Comunità montane, dei privati. Importante è che si assuma il principio dell'integrazione degli interventi e il territorio come base d'azione. Ciò consente di affrontare meglio il rapporto tra ambiente e sviluppo e porta ad un razionale uso delle risorse.

Scegliere questo indirizzo significa superare ogni logica assessorile e separata dell'intervento regionale, così come ogni logica ministeriale nell'azione del governo nazionale.

E sul versante del metodo?

Mi sembra che occorrerebbe rie-

saminare la legislazione comunitaria, statale e regionale, conferirle un carattere più unitario ed organico, riassumendo gli interventi succedutisi negli ultimi 10 anni e prevedendone di nuovi (anche in considerazione dell'ingresso nella Comunità di Spagna e Portogallo che sono paesi dove la collina e la montagna sono più largamente presenti). In secondo luogo si tratta di dotare il paese di una nuova ed adeguata politica per le zone di collina e di montagna, in cui, accanto a misure fiscali, a sostegni finanziari, finalizzati a raggiungere gli obiettivi di programmi integrati, sia recuperato il ruolo delle Regioni e delle Comunità montane, non solo come organismi che istruiscono pratiche e domande, ma che partecipano alla programmazione regionale tramite la formazione di specifici piani, e gestiscono gli interventi. Uno dei limiti che hanno reso difficile la vita delle Comunità montane è la ristrettezza delle risorse finanziarie; un altro limite è costituito dal sovrapporsi delle competenze e degli interventi di diversi enti: Consorzi di bonifica, Province, Regioni, ecc. Si tratta di istituzioni diverse evidentemente. Intanto in molti casi i Consorzi di bonifica montani sono stati eliminati, ma restano gli altri che operano nei territori collinari della Comunità montana. Si tratta di considerarli, là dove le Regioni, avvalendosi di quanto dispone il DPR n. 616, decidono di mantenerli (indirizzo che è prevalso, tra l'altro, in tutte le Regioni), strutture operative e non soggetti istituzionali che programmano, che attuano invece, le decisioni delle Comunità montane, di cui le Comunità montane si avvalgono. È necessario nello stesso tempo, che Province e Regioni riconoscano alle Comunità montane i compiti di partecipazione alle scelte e di gestione degli interventi, conservando quelle di indirizzo programmatico e di coordinamento tra Comunità montane.

Anche in questo modo si può recuperare quel criterio di integrazione degli interventi su cui ho insistito e si può facilitare la partecipazione democratica dei soggetti sociali interessati allo sviluppo delle aree interne su cui operano le Comunità montane (il 43% della collina è compresa nei territori delle Comunità montane, oltre all'intera zona montana). Ma forse è necessario introdurre una qualche novità in più ed io mi ci provo.

Nel suo intervento al Convegno di Urbino, Lei ha ricordato l'esperienza francese, in ordine alla ristrutturazione amministrativa del territorio montano: è una esperienza che conosciamo bene e che abbiamo apprezzato; come vuole concludere questa intervista?

Voglio ricordare ciò che ha detto un mio vecchio professore attorno ai problemi della collina italiana e delle aree interne al paese, il prof. Giuseppe Medici:
« ... Le conseguenze del mancato rinnovamento delle strutture fondiarie della collina — e delle aree dell'Appennino centrale, noi possiamo aggiungere — non sono state ancora avvertite nella loro immensa gravità né dalla pubblica opinione, né dal mondo economico e finanziario e persino sindacale del nostro paese. Il che non sorprende, dato che prevale ancora un gretto materialismo individualistico. Solo se riacquisteremo la visione consapevole dei doveri verso coloro che ci seguiranno nella vita della nazione, percepiremo nella sua primordiale grandezza il compito di conservazione e difesa del suolo patrio, che è insieme condizione di vita e fondamentale espressione di civiltà ».

Nello stesso tempo voglio avanzare una proposta.

In Francia, negli ultimi anni, a seguito di interventi nazionali, 10.000 giovani hanno lasciato le città per le zone montane. Perché non si può fare anche in Italia? Io ritengo che molte migliaia di giovani potrebbero lavorare e vivere in queste aree interne dell'Appennino centrale (20.000 forse!) se, come noi proponiamo, si promuove una nuova e peraltro necessaria politica di valorizzazione di queste aree. Per incentivare questo nuovo impegno che è ad un tempo concreto (occupazione, reddito), ed ideale (una nuova qualità della vita, un impegno a creare lavoro, a recuperare valori, beni culturali e ambientali), si possono esentare dal servizio militare quei giovani che si impegnano in questa attività e in questi territori per almeno 5 anni e si possono esentare dal costo degli studi, gli studenti disposti ad assumere un uguale impegno.

Noi riteniamo che per risolvere questi problemi, per salvaguardare questo unico ed irripetibile patrimonio, sia necessario fare appello, attorno ad un concreto progetto sociale ed economico, anche alle risorse umane, culturali ed ideali, perché siamo convinti che, alla base di ogni impresa, ci siano gli uomini, soprattutto i giovani, e che lo scopo dell'impresa siano gli uomini stessi. ■

FINANZA LOCALE.
Reiterato il decreto-legge per i trasferimenti 1988

Il 27 settembre il Governo ha emanato il D.L. n. 416, recante disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale. Si tratta della reiterazione del medesimo provvedimento governativo n. 304/88, decaduto per mancata conversione in legge nei termini costituzionali, che dava attuazione al disposto di cui all'art. 29 della legge finanziaria 1988 (la n. 67 dell'11 marzo scorso) relativo all'integrazione dei trasferimenti per l'anno in corso dei fondi erariali fissati dalla legge n. 440/87 sulla finanza locale.

Ci siamo a più riprese occupati della materia.

Torneremo a farlo su queste pagine anche con riferimento all'esame parlamentare dei disegni di legge che accompagnano e integrano la manovra economica del Governo, recata come di consueto dal progetto di legge finanziaria. Sui provvedimenti al riguardo per il 1989 si è aperta in Parlamento, per l'esattezza alla Camera dei Deputati, la speciale sessione di bilancio.

In questa sede (vedasi anche la nota del Direttore in « UNCEMNOTIZIE ») ricordiamo soltanto che il citato D.L. n. 416/88 dispone per le Comunità montane, con riferimento all'esercizio 1988: l'incremento del fondo ordinario, che si attesta a 60 miliardi di lire; la conferma, con un lieve aumento di 143 milioni, del fondo di 20 miliardi per lo sviluppo degli investimenti delle Comunità montane, istituito lo scorso anno al fine di consentire anche alle Comunità l'accensione di mutui con la Cassa depositi e prestiti; l'incremento di un miliardo del fondo per i piani socio-economici di sviluppo, che passa così da 168 a 169 miliardi.

M.B.

Maurizio Agrò

INTERPRETAZIONE E INTEGRAZIONE DELLA NORMA TRIBUTARIA

L'applicabilità dell'art. 6 del D.P.R. 29.09.1973, n. 601, alle Comunità montane

La progressiva assimilazione delle Comunità montane ai tradizionali enti locali territoriali offre lo spunto per alcune considerazioni in materia fiscale.

Tale processo può considerarsi ormai irreversibile e dalla conquista di un preciso ruolo all'interno dell'ordinamento delle autonomie locali è quanto mai necessario trarre tutte le conseguenze.

Non è molto lontana nel tempo, per esempio, l'interpretazione in base alla quale le indennità spettanti agli Amministratori delle Comunità montane, non potevano avere lo stesso trattamento fiscale di quelle degli Amministratori comunali e provinciali (1) e nonostante già prima dell'entrata in vigore della L. 816/85 ci fossero tutti i presupposti per una diversa soluzione, soltanto con tale normativa è stata data una chiara e definitiva regolamentazione alla fattispecie.

Anche in materia contributiva è stato necessario un intervento del legislatore (2) per porre fine ad interpretazioni, sicuramente in contrasto con l'ordinamento, le quali non tenevano conto della effettiva natura delle Comunità montane.

L'argomento che si intende affrontare riguarda, come detto, la materia tributaria ed il suo interesse è dato, da un lato, della sicura rilevanza fiscale di attività o situazioni comunque riconducibili alle Comunità montane (3), dall'altro dalla problematica relativa alla interpretazione e integrazione delle norme tributarie.

Sappiamo quanto importante sia l'interpretazione della norma giuridica in relazione alla sua tipica finalità: quella cioè di rendere il contenuto della norma stessa attuale e concreto, ricostruendone il senso in funzione della condotta che il soggetto deve o può assumere (4).

Tale attività diventa assai più rilevante quando fa capo all'operatore giuridico che deve applicare la norma e tale operatore sia inserito nella pubblica amministrazione, per gli importanti riflessi, diretti e indiretti, che la sua azione ha sulla collettività (5).

In tal senso non è certo auspicabile un continuo intervento del legislatore per soluzionare problemi di interpretazione, in primo luogo per un motivo di ordine pratico dato dal grande numero di norme che lo richiederebbero, in secondo luogo dalla caratteristica stessa delle norme giuridiche che richiedono sempre di essere interpretate, non potendo mai esaurire in se stesse la complessità dei fenomeni che regolano.

L'oggetto specifico dell'articolo riguarda l'applicabilità alle Comunità montane delle agevolazioni fiscali che la legge dispone a favore degli altri enti locali.

A tal fine bisogna verificare in che misura sia possibile procedere alla interpretazione estensiva e a quella analogica delle norme tributarie, perché è attraverso l'utilizzo di tali canoni ermeneutici che si può giungere al risultato voluto, vale a dire l'estensibilità di dette agevolazioni anche alle Comunità montane.

Nota:
L'autore di questo articolo è Segretario Generale della Comunità montana Valle del Nera (TR)

NOTE

1) Sul punto v. U. Giarletta, *Le aspettative i permessi e le indennità degli Amministratori delle Comunità montane nella legge 27.12.1985, n. 816*, UNCEM, 1986, p. 35 s.

2) v. art. 7, IV comma, DL 31.8.1987, n. 359, convertito in legge 29.10.1987 n. 440. In precedenza il Pretore di Brescia con sentenza del 26.11.1984, pubblicata sul « *Montanaro d'Italia* » n. 4 del 1985, aveva dichiarato illegittima la riscossione di alcuni contributi da parte dell'INPS a carico delle Comunità montane, diversamente da quanto previsto per Comuni e Province.

3) v. per es. art. 4 L. 23.3.1981, n. 93 il quale recita: « *I Comuni possono delegare alle Comunità montane funzioni proprie o ad essi delegate e possono disporre che la delega di funzioni proprie si estenda anche alle parti di territorio non classificate montane dei Comuni che compongono le Comunità stesse, sempre che tali Comuni non abbiano popolazione superiore a 50.000 abitanti...* ».
Sulla base di tali deleghe potrà configurarsi reddito e quindi imposizione fiscale per la gestione di acquedotti comunali o intercomunali, biblioteche, campeggi, case di riposo, energia elettrica, ecc.
D'altra parte anche le deleghe regionali possono comportare attività fiscalmente rilevanti (vivaistica, tartuficoltura, agriturismo). In Umbria, per es. c'è l'art. 21 Legge Regionale 20.05.1986, n. 19 recante « *Disciplina per la programmazione e l'esecuzione delle opere pubbliche* », il quale prevede che gli enti locali territoriali, per la realizzazione di opere pubbliche assistite dal contributo regionale debbano, prima di procedere all'appalto dei lavori, chiedere alla Comunità montana competente per territorio la propria disponibilità o meno all'esecuzione dei lavori con la manodopera forestale in carico alle Comunità montane per la gestione della delega sulla forestazione (Legge Reg.le 16.12.1983, n. 47).
Al di là della indubbia valenza politica e sociale di tale norma, tendente a garantire la piena occupazione degli operai forestali, c'è da dire che essa crea una serie di problemi in quanto, a mio avviso, trattasi di attività che, non essendo istituzionale ed il cui corrispettivo non si configura come mero rimborso spese, non rientra nella previsione di cui all'art. 108 DPR 22.12.1987, n. 916 realizzando in tal modo un vero e proprio reddito d'impresa, per il quale le Comunità montane dovranno verasare l'importo dovuto, reperendo i relativi mezzi finanziari.
Trattasi di attività d'impresa che non produce utili e quindi con un sostanziale aggravio di spesa sul bilancio dell'Ente, già di per sè assai povero di risorse.
La soluzione potrebbe essere trovata a livello di organizzazione del lavoro sui cantieri e di aumento della produttività.
D'altra parte gli Enti locali costretti a questa procedura, non possono spuntare i prezzi migliori che, con una gara tra ditte, otterrebbero con eventuali ribassi e conseguente reimpiego delle economie, anche se c'è il vantaggio di non subire la procedura della revisione prezzi.
Tutto quanto sopra esposto comporta la piena applicabilità alle Comunità montane del titolo II, capi I e II, DPR 22.12.1986, n. 917.

4) cfr. P. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Iovene, 1986, p. 104.

5) cfr. P. BARILE, *Istituzione di diritto pubblico*, CEDAM, 1975, I, p. 357 s.

Tralasciando l'esposizione dei caratteri differenziali dei due tipi di interpretazione a livello di teoria generale (6), passiamo subito ad affrontare il problema relativo alle possibilità del loro utilizzo nel campo tributario.

Per lungo tempo essa è stata negata sulla base del fondamentale assunto circa il carattere eccezionale delle norme tributarie, ed in particolare con riguardo all'analogia.

Tale posizione, che riguardava sia la dottrina che la giurisprudenza (7), aveva, come conseguenza pratica, la impossibilità di ricorrere ai normali canoni ermeneutici, anche in considerazione del presunto carattere odioso, cioè limitativo e restrittivo della libertà e dell'esercizio dei diritti, che sarebbe derivato ai singoli dall'imposizione tributaria (8).

L'anomalia del sistema così costruito fu rilevata efficacemente in dottrina (9), osservandosi come in realtà il diritto tributario non ha natura di diritto eccezionale (10) e quindi nella sua interpretazione sono utilizzabili tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento, tra cui appunto l'interpretazione estensiva e soprattutto l'analogia (11).

Per quanto riguarda la prima allo stato attuale si è giunti alla sua prina ammissibilità, senza distinzioni rispetto al tipo di norme oggetto dell'interpretazione (12). Pertanto l'interpretazione estensiva, cui l'operatore deve ricorrere tutte le volte in cui il legislatore *« minus dixit quam voluit »*, è applicabile anche alle norme eccezionali e quindi, ove vogliano farsi rientrare tra queste ultime, quelle che introducono agevolazioni ed esenzioni, adeguando in tal modo il loro contenuto alla funzione cui la norma stessa intende adempiere (13).

Per quanto riguarda la seconda, una volta ammessa la sua utilizzazione in generale, con i normali limiti previsti per le norme penali e per quelle eccezionali, è stato affermato che alcune norme tributarie, ed in particolare quelle che stabiliscono delle esenzioni o, più in generale, delle agevolazioni fiscali, incorrerebbero nei limiti di cui all'art. 14 preleggi in quanto configurantisi come eccezioni rispetto alla norma generale che istituisce il tributo (14).

La dottrina comunque ha assunto posizioni differenziate rispetto a tale problema in quanto accanto a coloro che, pur ammettendo il ricorso all'interpretazione analogica, ne escludono l'utilizzazione rispetto a quelle norme che non sono riconducibili ad un principio (15), cioè alle c.d. norme *« a fattispecie esclusiva »* che, in quanto tali, *« fanno capo solo a se stesse »* (16), e quindi, in definitiva, a quelle che stabiliscono appunto delle esenzioni, poiché a queste viene attribuita la qualifica di esclusive ed eccezionali, accanto a costoro, dicevamo, c'è chi ritiene (17) che non è possibile partire da una pregiudizionale posizione che astrattamente qualifichi qualsiasi norma agevolativa come eccezionale, limitando in tal modo l'attività dell'interprete, ma è

---

6) v. a tal fine, tra gli altri P. RESCIGNO, op. cit. p. 104 ss.; A. TORRENTE - P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Giuffrè 1985, p. 46 s. - N. BOBBIO, *Ancora intorno alla distinzione tra interpretazione estensiva e analogica*, in Giur. it., 1986, I, col. 695 - 702.

7) La dottrina ascriveva originariamente le leggi tributarie tra quelle eccezionali in quanto, sotto l'nflusso della dottrina francese, si tendeva a qualificare come tali, rispetto al diritto civile che costituiva lo *« jus commune »* (cfr. in tal senso GENY, *Le particularisme du droit fiscal*, in *« Revue trim. du droit civil »*, 1931, p. 797 ss.), tutti gli altri rami del diritto, ivi compresi il diritto tributario e quello amministrativo (cfr. riferimenti in ROMANO, *L'interpretazione della legge di diritto pubblico*, in *« Prolusioni e discorsi accademici »*, Modena. 1931, p. 11 ss.; GIANNINI M.S., *L'interpretazione e l'integrazione delle leggi tributarie*, in *« Rivista di diritto finanziario »*, 1941, I, p. 122). In progresso di tempo, peraltro, il diritto civile veniva identificato con la parte generale del diritto, sicché qualunque norma derogatoria rispetto a questo era considerata eccezionale (cfr. in tal senso GIANNINI M.S., *Profili storici della scelta del diritto amministrativo*, in *« Studi sassaresi »*, 1940, XVIII, p. 4). Tali principi furono accolti anche in numerose pronunce giurisprudenziali (cfr. VANONI, *L'unià del diritto e il valore per il diritto tributario degli istituti d'altri campi*, in *« Opere giuridiche »*, Milano, I, p. 36, nota 75).

8) Tale concezione traeva fondamento dall'art. 4 preleggi del codice del 1865 (statuente il divieto di estendere le leggi restrittive del libero esercizio dei diritti e quelle eccezionali oltre i casi e i tempi in esse espressi) per concludere che anche per le leggi tributarie vigesse il divieto dell'analogia.

9) La possibilità di seguire regole particolari nella interpretazione delle leggi tributarie ed in particolare l'utilizzazione di canoni precostituiti quali *« in dubio pro fisco »* o *« contra fiscum »*, è stata confutata da MICHELI G.A. (cfr. *Aspetti e problemi della prova e della decisione nel processo tributario*, in *« Riv. dir. fin. »*, 1940, I, p. 222 ss.) e GIANNINI M.S. (*L'interpretazione*, cit., p. 101).

10) Gli studiosi di diritto ormai non nutrono più dubbi al riguardo (cfr. MICHELI, *Diritto tributario e finanziario*, in *« Enc. dir. »*, Milano, XIII, 1964, p. 1126 ss. AMATUCCI, *L'interpretazione della norma di diritto finanziario*, Napoli, 1975, p. 182 ss.); è evidente comunque che ciò non esclude la possibilità che nell'ambito di tali leggi vi siano norme eccezionali.

11) Il divieto dell'analogia veniva desunto anche dal canone *« nullum tributum sine lege »* che discendeva dall'art. 30 dello Statuto Albertino. La dottrina infatti riteneva che la riserva di legge ponesse un ostacolo insormontabile per il ricorso dell'analogia in quanto, altrimenti, tale riserva poteva essere surettiziamente elusa. Talché sarebbe stata ammissibile solo l'interpretazione estensiva. Con l'entrata in vigore dell'art. 23 cost. il problema si è riproposto, analogamente a quanto previsto per le norme penali dall'art. 25. Ma la prevalente dottrina (cfr. MICHELI, *Corso di diritto tributario*, 1976, p. 82 ss.) ritiene che la riseva di legge, peraltro relativa, di cui all'art. 23 non precluda il ricorso all'analogia, così come la dottrina penalistica afferma rispetto alla norma dell'art. 25.
Pertanto potrà parlarsi di divieto di analogia, in applicazione dell'art. 14 preleggi, solo per le leggi tributarie che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi tributarie e nonché per le norme che comminano sanzioni penali.

12) V. Cass., 22 ottobre 1959, n. 3030, in Riv. leg. fisc., 1960, 461; Cass., 27 luglio 1964, n. 2094, in Riv. leg. fisc, 1964, 2039; Cass., 3 luglio 1967, n. 1621, n. 1614, in La comm. centr. imp., 1971, II, 1004; Cass., 21 luglio 1971, n. 2376, in Rep. giur. it., 1971, voce Imposte e tasse in genere, n. 857; Cass., 26 gennaio 1971, n. 179, in Dir. prat. trib., 1972, II, 717; Cass., 7 dicembre 1972, n. 3536, in Foro it., 1973, I, 2556; Cass., 12 maggio 1973, n. 1302, in Mass. giur. it., 1973, 462; Cass., 22 gennaio 1975, n. 250, in La comm. trib. centr., 1975, II, 355; Cass., 6 marzo 1976, n. 755, in Riv. leg. fisc., 1976, 1128.

13) A tal fine il diritto tributario offre maggiori difficoltà all'inteprete, rispetto agli altri rami del diritto, in quanto assume grande rilievo l'interpretazione teleologica, volta cioè a individuare le finalità della norma, anche se non espressa dalla lettura di essa, V. in proposito il pensiero del GRIZIOTTI, *L'interpretazione funzionale delle leggi finanziarie*, in *« Saggi sul rinnovamento dello studio della scienza delle finanze e del diritto finanziario »*, 1953, p. 417. Questa necessità è intrinseca al sistema tributario stesso, in quanto improntato a criteri di giustizia sostanziale, la quale non può essere mortificata dall'eventuale difettoso dettato legislativo.

14) cfr. AMATUCCI, *op. cit.*, p. 71

15) In effetti anche la dottrina più autorevole, pur ammettendo il ricorso all'analogia nel diritto tributario (cfr. MICHELI, *Corso*, cit., p. 83 ss.) ne esclude la utilizzazione per quelle norme che prevedono delle esenzioni (GIANNINI, *L'interpretazione*, cit., p. 128, in parte 175; AMATUCCI, *op. cit.*, p. 71). La possibilità di estendere analogicamente anche queste ultime, ove esse possano essere ricondotte *« a principi a carttere più o meno generale »* è ammessa dal POLANO, *Norma d'agevolazione tributaria ed interpretazione*, in Dir. prat. trib., 1972, II, p. 722 e da F. MOSCHETTI, *Le esenzioni fiscali come « norme limite » suscettibili di interpretazione analogica*, in Giur. it., 1976, I, 1, 154 ss.

16) MICHELI, *Appunti sulla interpretazione e l'integrazione della norma tributaria*, in *« Studi in onore di G. Chiarelli »*, Giuffré, 1973-74 p. 3731

17) cfr. MICHELI, *Appunti*, cit., p. 3732; F. MOSCHETTI, *Le esenzioni*, cit., col. 157-58 ed ivi note 12 e 13; A. TOMIROTTI, *Spunti sulla estensibilità per analogia della norma che introduce agevolazioni fiscali*, in *« Comuni d'Italia »*, 1971, p. 209 s.; F. PICCIAREDDA, *Considerazioni intorno all'integrazione analogica di norme tributarie nell'ambito della successione nel debito d'imposta*, in *Riv. dir. fin.*, 1971, II, p. 247 s.

necessario procedere alla interpretazione della norma secodo i normali canoni ermeneutici, sul presupposto che il diritto tributario, come sopra evidenziato, non è un diritto eccezionale con proprie regole interpretative.

In altre parole è necessario procedere ad un esame concreto della norma agevolativa, al fine di stabilire la sua rispondenza o meno ad un principio del sistema nel quale è inserito.

Infatti la eccezionalità di una norma va accertata caso per caso e quindi non è ammissibile affermare l'imminente, necessario contrasto delle norme agevolative — solo in quanto tali — con i principi del sistema tributario.

In effetti ci sono molte norme agevolative che esprimono principi generali dell'ordinamento tributario.

Si pensi a quelle basate sulla minore capacità contributiva del soggetto passivo d'imposta, in quanto il principio di cui all'art. 53 Cost. è uno dei principi fondamentali del diritto finanziario, per cui non è possibile parlare di eccezionalità delle norme che ne sono applicazione (quelle agevolative appunto). D'altra parte non si può far coincidere il carattere di eccezionalità con il fatto che la norma agevolativa si basa su motivi di ordine extra-fiscale, in quanto la capacità contributiva non va intesa solo in senso economico, ma va commisurata ad ogni ragionevole valutazione che il legislatore faccia di inettitudine al pagamento di tributi.

In tale seconda ipotesi non viene violato il principio di uguaglianza, in quanto le norme agevolative spesso trovano il loro fondamento in articoli della Costituzione (18), i quali tendono proprio a garantire il rispetto del citato principio.

Il carattere apparentemente singolare di una norma, può essere superato attraverso un esame comparato con le altre norme vigenti e ricondotto ad un sistema sovraordinato, per cui la norma stessa è applicazione di un principio giuridico. Emerge qui la necessità di una utilizzazione combinata con il metodo storico-teologico al fine di individuare la *« ratio legis »* di ogni singola norma (19).

La posizione che la giurisprudenza spesso ha assunto rispetto al problema dell'analogia nel diritto tributario, presuppone, come filosofia generale, la presenza, all'interno dell'ordinamento tributario, di una regola generale di tassazione di tutte le manifestazioni di ricchezza economica.

In realtà accanto ad un principio in base al quale le ricchezze debbono essere tassate, ce n'è un altro di segno contrario che vieta la tassazione di quelle che sono al di sotto di un certo minimo o che impone di agevolare quelle che sono di un certo tipo: per es. le agevolazioni a favore degli enti pubblici o di interesse pubblico, corrispondono a delimitazioni costanti del principio della tassabilità e quindi si inquadrano in una regola generale e concorrente con esso (20).

In altre parole il rapporto tra norma impositiva e norma agevolativa va visto come tra regola e limite, e non tra regola ed eccezione (21).

Conseguentemente si può dire che l'esenzione o l'agevolazione non derogano ad alcun principio generale del diritto tributario, anzi possono rientrare in un opposto principio che delimita quello impositivo, ed in quanto tali sono suscettibili di interpretazione analogica.

Se l'agevolazione, pur derogando al principio del relativo tributo, costituisce applicazione di un principio più ampio, non può considerarsi norma eccezionale.

Ritengo che l'interpretazione analogica sia possibile anche nei confronti delle norme agevolative fiscali, purché ne ricorrano i presupposti generali, e cicè carenza di regolamentazione (espressa o tacita) di un fatto (22) e somiglianza, tra fattispecie non regolata ed una fattispecie regolata, che attenga alla ragione stessa della norma che si vuole estendere.

Inoltre l'interprete, che dovrà sempre procedere ad un'indagine caso per caso secondo quanto sopra esposto, dovrà verificare se nella fattispecie trattasi di norma agevolativa eccezionale (insuscettibile di intepretazione analogica) o inquadrabile in un principio generale del sistema tributario (e come tale applicabile per analogia).

Pertanto si può concludere affermando che non sussiste un divieto assoluto di interpretazione analogica delle norme agevolative, essendo tale presunto divieto soltanto espressione di una *« ragione politica »*, tendente ad evitare l'evasione delle entrate tributarie, necessarie al fabbisogno dello Stato, in quanto esso, per essere effettivamente realizzato, dovrebbe essere codificato in una norma, come avviene per quelle penali ed eccezionali (23).

L'argomento specifico che si intende affrontare riguarda l'applicabilità alle Comunità montane dell'art. 6 DPR 29.9.1973, n. 601 recante *« Disciplina delle agevolazioni tributarie »* (24).

L'interpretazione meramente letterale sembrerebbe escludere tale possibilità, ma un esame più approfondito della norma conduce a conclusioni opposte.

La *« ratio legis »* che emerge dalla lettura complessiva dell'art. in questione può essere individuata nella esigenza di non tassare parte dei redditi degli enti pubblici o di interesse pubblico che, in quanto tali, pur producendo redditi fiscalmente rilevanti ai fini IRPEG, non hanno tuttavia scopo di lucro. D'altra parte il legislatore ha ritenuto come determinante anche un altro elemento, e cioè la destinazione pubblica delle risorse finanziarie degli enti indicati nel'art. 6 dirette alla soddisfazione dei bisogni delle collettività amministrate.

Non v'è dubbio quindi che la volontà del legislatore può essere individuata in quella di agevolare tutti gli enti che, pur non rientrando nella dizione letterale della norma, abbiano natura e finalità analoghe a quelle degli enti espressamente indicati.

In altri termini riteniamo che, per

---

18) Nel nostro caso di vedrà come, in sede d'interpretazione sistematica, la norma agevolativa debba essere letta come applicativa dell'art. 44 Cost.
Per una posizione analoga v. POLANO, *op. cit.*, p. 722.

19) Anche una norma emanata per disciplinare una situazione contingente ed eccezionale può, con il decorso del tempo, assumere la caratteristica di speciale e quindi essere applicabile analogicamente (per un'applicazione concreta di tale principio v. Sent. Corte Cost. n. 3 del 15.1.1976, in Giur. it., 1976, I, 1, 880).

20) Seguendo tale logica può dirsi che, una volta dimostrato che certe agevolazioni sono espressioni di principi generali del diritto tributario, dovrà ritenersi eccezionale, rispetto al principio agevolativo espresso in una norma, l'eventuale disciplina impositiva che derogasse ad esso. Analogamente, nel diritto penale, il VASSALLI, *Limiti al divieto di analogia in materia penale*, Milano, 1942, p. 74, il quale sostiene che anche norme incriminatrici, rispetto ad alcune che prevedano cause di esclusione, o meglio d'inesistenza, del reato, siano da considerarsi eccezionali.

21) Sulla configurabilità delle norme agevolative come norme-limite, v. MOSCHETTI, *op. cit.*

22) L'indagine sull'esistenza o meno d'una *« lacuna »* è compiuta utilizzando il criterio della *« ratio legis »*. Tale indagine potrebbe portare all'argomentazione *« a contrario »*, per cui non si avrebbe lacuna, ma disciplina diversa.

23) cfr. MOSCHETTI, *op. cit.*, col 164.

24) Detta norma recita: *« L'imposta sul reddito delle persone giuridiche è ridotta alla metà nei confronti dei seguenti soggetti:*
a) Regioni, Province e Comuni, Camere di Commercio e loro Consorzi;
b) Consorzi di bonifica, di miglioramento, di irrigazione e per opere idrauliche, partecipanze e Università Agrarie »; (omissis)

quanto riguarda il caso specifico delle Comunità montane, dovremo indagare se questi enti siano assimilabili a quelli sub a).

L'intepretazione sistematica conduce ad una risposta positiva.

In effetti le Comunità montane, istituite con legge 3.12.1971, n. 1102, come enti pubblici a competenza generale (25), hanno ricevuto, attraverso l'evoluzione della legislazione loro riguardante, una connotazione che le ha progressivamente caratterizzate queli enti locali al pari di Comuni e Province. Di tale evoluzione ha preso atto positivamente anche la giurisprudenza (26).

Basta ricordare alcune delle più importanti leggi che hanno determinato questo processo: la legge delega n. 382 del 27.7.75, art. 1, lett. e), ed il relativo DPR 24.7.77, n. 616; la L. 27.12.77, n. 616; la L. 23.12.78, n. 833; l'art. 6 della L. 23.3.81, n. 93; il DL 1.7.86, n. 318, convertito in L. 488 del 9.8.86; il DL n. 359 del 31.8.87, convertito in L. n. 440 del 29.10.87; la L. n. 65 del 6.3.87, di conversione del DL 3.1.87, n. 2; la L. 25.2.1987, n. 67.

Inoltre bisogna tenere conto di tutta la legislazione regionale che ha delegato alle Comunità montane alcune funzioni di interesse esclusivamente locale ai sensi dell'art. 118 Cost.

Non v'è dubbio pertanto che in tal senso le Comunità montane siano inserite a pieno titolo nel sistema delle autonomie locali al fianco di Province e Comuni, per cui una discriminazione nell'applicazione dell'art. 6 cit. sarebbe in netto contrasto con la logica interna dell'ordinamento e soprattutto violerebbe il principio di uguaglianza in relazione all'art. 53 Cost. (27).

D'altra parte il legislatore ha sempre stabilito delle agevolazioni fiscali a favore delle zone montane (28), e ciò in armonia con l'art. 44 Cost. che può essere considerato come il presupposto fondamentale (« *rectius* » principio generale) delle norme agevolative citate, per cui un'interpretazione estensiva dell'art. 6 si iscrive benissimo in tale sistema.

A mio avviso un altro elemento determinante è costituito dal riferimento che il legislatore fa ai consorzi in quanto le Comunità montane si situano, per le loro caratteristiche istituzionali, tra essi e gli enti locali di 1° grado. Inoltre si consideri che, mentre i consorzi hanno natura di associazioni volontarie con competenze limitate, le Comunità montane sono enti istituiti direttamente dalla legge, per cui manca l'elemento volontaristico, ed inoltre hanno competenza generale (29).

Si tenga altresì presente che in un'altra norma tributaria agevolativa (30), il legislatore ha espressamente equiparato le Comunità montane alle Regioni, Province e Comuni, e trattandosi di norma successiva a quella in esame può essere utilizzata come valido elemento di individuazione della volontà del legislatore.

Infine un'ultima notazione riguarda la previsione dell'agevolazione in discorso a favore dei consorzi di bonifica, di miglioramento, di irrigazione e per opere idrauliche. In Umbria ad es. (31) alcuni consorzi sono stati soppressi e ad essi sono subentrate, nell'esercizio delle relative funzioni, le Comunità montane, per cui non è pensable che enti i quali svolgono funzioni identiche subiscano un trattamento fiscale differenziato, quando l'agevolazione viene stabilita sulla base delle funzioni svolte e dalla natura giuridica dei soggetti stessi.

Nell'ipotesi in cui non si ritenesse applicabile l'interpretazione estensiva, il cui fondamento peraltro è stato ampiamente dimostrato, riteniamo che nessuna preclusione esisterebbe altresì per l'analogia in quanto, sulla base di quanto esposto precedentemente, la norma di cui all'art. 6 è espressione di un principio generale e quindi, non essendo qualificabile come eccezionale, è suscettibile di interpretazione analogica.

Comunque a mio avviso, manca un presupposto fondamentale per ricorrere a tale tipo di interpretazione, cioè la carenza di regolamentazione della fattispecie concreta in quanto il legislatore, nel caso dell'art. 6, « *minus dixit quam voluit* ».

La soluzione qui prospettata, e cioè l'applicabilità dell'agevolazione anche alle Comunità montane, è assolutamente necesaria proprio come una esigenza che nasce dall'ordinamento stesso, per cui il raggiungimento del risultato voluto (estensione dell'agevolazione) diventa predominante.

In tal senso emerge la validità di quanto asserito da autorevole dottrina (32) circa il significato esclusivamente operativo della distinzione tra interpretazione estensiva e analogica, tendente, nella sostanza, al superamento del divieto di cui all'art. 14 preleggi (33).

Le conclusioni cui si è giunti circa l'applicabilità dell'art. 6 D.P.R. 601 alle Comunità montane, non sono ristrette all'esclusivo ambito di esso, proprio per le motivazioni che le supportano.

Ritengo che analoghi risultati possano essere raggiunti per quanto riguarda altre norme agevolative, purché non rivestano il carattere della eccezionalità (34).

È il caso, ad es., dell'art. 5 D.P.R. 601 citato, che prevede un'esenzione dall'IRPEG e dall'ILOR per i redditi dei terreni e dei fabbricati dello Stato, Regioni, Province, Comuni e loro consorzi.

Anche se il titolo dell'articolo fa riferimento agli enti pubblici territoriali (e le Comunità montane non possono essere considerate enti territoriali), ritengo che il « *nomen iuris* » non sia di ostacolo ad una interpretazione estensiva, sulla base delle medesime considerazioni svolte in relazione all'art. 6.

L'importanza della disposizione di cui all'art. 5 per le Comunità montane deriva dal fatto che, sulla base del disposto di cui all'art. 7 DL 359/87 cit., esse potranno, tramite la contrazione di mutui, costituire o incrementare un proprio patrimonio di notevole consistenza.

L'elemento determinante, in tale ipotesi, è dato dalla destinazione dei beni, per i quali è stabilita l'agevolazione, ad usi o servizi di pubblico interesse. ■

---

25) Per questa qualificazione v. sentenza Corte Cost. n. 307 dell'11.10.1983 e parere Cons. Stato, Sez. II, dell'1.6.1986.

26) v. sent. Pret. Brescia di cui alla nota 2; sez. un. Cass. n. 424 del 24.11.1983 e n. 9569 del 22.12.1987; TAR Friuli Venezia Giulia del 21.10.1982.

27) v. supra p. 3 circa le motivazioni di ordine extrafiscale che, facendo riferimento al principio della capacità contributiva, prevedano delle agevolazioni fiscali.

28) v. per es. art. 12, L. 3.12.1971, n. 1102, artt. 35 e 36, L. 25.7.1952, n. 991, artt. 8 e 9, DPR 29.9.1973, n. 601.

29) Basta raffrontare l'art. 12 DPR 10.6.1955, n. 987 che prevedeva la costituzione dei « *Consigli di Valle* », con gli artt. 3 e 4, L. 3.12.1971, n. 1102, per comprendere come sia da escludere una natura consortile delle Comunità montane. Vedi in proposito A. ABRAMI, *Comunità montane e sviluppo economico*, Giuffré, 1975, p. 15 ss.; F. TERESI, *Profilo giuridico delle Comunità montane*, PALMA Editrice, 1975, p. 59 ss.

30) DPR 26.10.1972, n. 642, allegato B, pnto 20, aggiunto dall'art. 28 DPR 30.12.1982, n. 995.

31) V. per es. L.R. n. 34 del 12.6,1986.

32) N. BOBBIO, *Ancora sulla distinzione*, cit., col. 697 e 701.

33) È ovvio che tale impostazione acquista pieno singificato ove si acceda alla tesi, qui confutata, della eccezionalità dell'art. 6. D'altra parte la stessa giurisprudenza ha sempre confermato, di fatto, la validità della teoria del Bobbio, proprio in funzione del risultato che si voleva raggiungere (v. per es. Cass. civ. 10.2,1971, n. 339, in Giur. it., 1971, I, 1, 1163; id. 7.1.1976, N. 61, in Boll. trib., 1967, 975; id. 10.5.1974, n. 1340, in La Comm. trib. centr., 1974, II, 821; id. 30.4.1974, n. 1231, in La Comm. trib. centr., 1974, II, 678). v. inoltre G. GOTTLIEB, *The logic of choice. An investigation of the concepts of Rule and Rationality*, Allen e Unwin, 1968, p. 101-103, per la definizione delle norme sull'interpretazione come regole di giustificazione e non come regola guida.

34) v. sopra nota 10.

Lino Mastronardi

SVILUPPO DELLA MONTAGNA NEL MEZZOGIORNO

Le proposte della Comunità montana Alto Molise per il 3° anno di attuazione del programma triennale

La legge n. 64/86 finanzia, tramite stralci annuali, interventi pubblici finalizzati a dare un nuovo impulso e un nuovo senso strategico all'intervento nel Mezzogiorno. Fondamentalmente, abbandonato il finanziamento « *caso per caso* », si è passati a finanziare progetti tra loro integrati e derivanti da piani programmatici territoriali. Per quanto riguarda le Comunità montane l'elemento guida è costituito dal Piano Quinquennale di Sviluppo Socio-economico.

Pertanto prima ancora di studiare proposte e dotarsi di progettazioni è necessario munirsi di una programmazione che si sviluppi nel tempo in modo puntuale tramite studi, progetti di massima, progetti esecutivi.

In effetti, dopo un primo tentativo di proposta derivante dal Piano di Sviluppo 1981/1985, la Comunità montana Alto Molise, munendosi nel frattempo del nuovo Piano Quinquennale 1988/1992, ha proposto, come secondo piano attuativo, due progetti esecutivi (valorizzazione della zona archeologica di Pietrabbondante e valorizzazione turistica di Monte Campo e Monte Capraro) e una serie di studi fondamentalmente incernierati sugli schemi delle azioni organiche previste nella delibera CIPE 29.12.1986 per una proposta integrata e valida per l'intero territorio Altomolisano.

Dopo l'inclusione nella proposta di programma della Regione Molise si è passati alla fase più esecutiva affidando sia gli incarichi per le relative progettazioni esecutive nel rispetto di quanto previsto dalla delibera CIPE del 29.12.1986 (i progetti devono essere affidati a gruppi di professionisti che integrino fra di loro le specifiche professionalità richieste dalla natura dell'incarico), sia l'incarico di coordinamento all'Uffico di Piano Comunitario.

Sempre alla luce dell'integrazione dei progetti e con un'attenzione particolare alla produttività economica oltre che finanziaria, in funzione delle diverse variabili tecniche, si è formulata alla Regione Molise l'intera proposta progettuale divisa sostanzialmente in progetti esecutivi e richiesta di finanziamenti di studi.

La proposta « *esecutiva* », in riferimento agli studi inclusi nel programma approvato a luglio 1987 dal Consiglio Regionale del Molise, è distinta in 4 pacchetti integrati, così riassumibili:

A) Progetto di realizzazione di infrastrutture produttive

A1) - Progetti di realizzazione di un centro di commercializzazione, trasformazione e conservazione;
A2) - Progetto per la realizzazione dell'area industriale PIP di Agnone e Castelverrino;
A3) - Infrastrutture per aree artigianali e insediamenti produttivi (studio);
A4) - Botteghe-scuola (studio).

L'autore di questo articolo è Coordinatore dell'Ufficio di Piano della Comunità montana Alto Molise (IS)

Erogato in Molise il contributo regionale alle Comunità montane sulle spese correnti per il 1988.

A titolo di contributo regionale sulle spese correnti per l'anno 1988, in base alla legge regionale 12/7/1977 n. 19, il Molise ha disposto l'erogazione della somma complessiva di L. 2.300.000.000 a favore delle Comunità montane operanti nella regione, così ripartita:

Comunità montana Volturno - Venafro	L.	193.133.077
Comunità montana Centro Pentria - Isernia	L.	196.108.881
Comunità montana Alto Molise - Agnone	L.	292.354.644
Comunità montana Sannio - Frosolone	L.	205.549.964
Comunità montana Matese - Boiano	L.	236.411.639
Comunità montana Molise Centrale - Campobasso	L.	260.953.734
Comunità montana del Cigno - Casacalenda	L.	204.303.257
Comunità montana Fortore Molisano - Riccia	L.	275.318.046
Comunità montana del Trigno - Trivento	L.	252.055.288
Comunità montana Monte Mauro - Palata	L.	183.811.470
	L.	2.300.000.000

L'Ente Regionale di Sviluppo Agricolo per il Molise (E.R.S.A.M.), istituito con legge regionale 2/2/1970 n. 20, ha assunto la denominazione « *Giacomo Sedati* ». Il Consiglio regionale ha voluto così onorare la memoria del compianto politico molisano, scomparso quattro anni fa, primo segretario generale dell'UNCEM e Ministro dell'Agricoltura in più governi.

B) Progetto di trasformazione delle aziende agro-zootecniche forestali e di valorizzazione dei boschi

B1) - Progetto di forestazione: valorizzazione e gestione dei boschi (esecutivo);
B2) - Realizzazione di infrastrutture per l'agricoltura e la zootecnia (studio);
B3) - Sperimentazione in agricoltura (studio);
B4) - Strutture produttive nel settore agro-zootecnico (studio);
B5) - Redazione dei piani di trasformazione aziendale (studio).

C) Progetto di valorizzazione dei beni storici e culturali

C1) - Progetto del museo della civiltà contadina (esecutivo);
C2) - Progetto di valorizzazione dei beni archeologici (esecutivo);
C3) - Progetto di recupero dei centri storici (esecutivo);
C4) - Realizzazione di un fascicolo di propaganda turistico-culturale (studio);
C5) - Recupero e valorizzazione del patrimonio storico e architettonico del Palazzo ex Convento San Francesco di Agnone (esecutivo);
C6) - Museo Civico di Agnone (studio).

D) Progetto di valorizzazione dell'ambiente e attrezzature per il tempo libero

D1) - Progetto di realizzazione di aree di verde attrezzato e turistico-sportive (esecutivo);
D2) - Progetto per la realizzazione di campeggi (esecutivo);
D3) - Progetto di centri coperti polisportivi (esecutivo);
D4) - Progetti di realizzazione di aree di verde attrezzato in:
a) Vastogirardi (esecutivo);
b) Sant'Angelo del Pesco (esecutivo);
c) Castel del Giudice (esecutivo);
d) S. Lucia di Agnone (esecutivo);
e) San Pietro Avellana (esecutivo);
D5) - Valorizzazione del patrimonio idrotermale (studio);
D6) - Qualificazione dell'offerta turistica (studio);
D7) - Sistemazioni idrogeologiche (studio).

A fianco di tali quattro proposte integrate vi sono poi un insieme di proposte complementari che i singoli comuni hanno inviato alla Regione Molise tramite la Comunità montana Alto Molise.

La proposta, globalmente, è complementare ed integrativa di quanto previto dalla Regione Molise nell'ambito del Parco Regionale dell'Alto Molise.

Sia per le notevoli risorse ambientali che per le notevoli validità delle prospettive storico-archeologiche le proposte formulate alla Regione nei tre anni di vita della legge 64/'86, sono tutte sbilanciate verso l'obiettivo di riqualificare l'ambiente e neutralizzare il degrado e lo spopolamento.

È fondamentale che tutti i progetti del II e III anno di attuazione vengano finanziati al fine di creare effettivamente una serie di iniziative integrate tra di loro, capaci di creae reddito costante nel tempo. Infatti da sole le singole iniziative non riuscirebbero a valorizzare le capacità della potenziale imprenditoria locale. Solo con la sinergia tra i diversi progetti si potrà sperare in un arresto delle attuali tendenze negative e in una crescita sociale ed economica della popolazione Alto Molisana.



Due immagini della Comunità montana Medio Agri-Sauro: sopra i tipici calanchi e, sotto, il complesso monumentale di S. Maria d'Orsoles, risalente al XV secolo



Mario Sansone

IL PROGETTO GIOVANI DELLA COMUNITÀ MONTANA MEDIO AGRI-SAURO

Risale a circa un anno l'inizio del dibattito su un possibile « *Progetto informa-giovani* » da avviare all'interno del territorio della Comunità montana Medio Agri-Sauro.

Il progetto cominciò a delinearsi durante lo scorso anno, quando la Regione Basilicata finanziò sul territorio comunitario due corsi di formazione per Agenti di Sviluppo. I giovani frequentanti quei corsi fecero degli stages formativi in un primo viaggio a Forlì e in un secondo con tappe a Torino, Trento, e Milano. Nel corso di quella esperienza si venne a contatto con le strutture che quei Comuni hanno predisposto a favore dei giovani. Da allora si è pensato di attivare anche sul territorio della nostra Comunità montana un servizio per un incontro con le diverse realtà giovanili, anche se meno ambizioso e naturalmente meno costoso.

Da allora siamo andati alla ricerca di idee e proposte iniziando a progettare i primi interventi. Naturalmente i suggerimenti arrivano quotidianamente per cui non è possibile definire un progetto nei suoi più minuti particolari.

Alla luce di queste considerazioni avvieremo, all'interno del Progetto Senisese 1988, la formazione di 20 giovani per avere la disponibilità sul territorio di figure professionali che siano in grado di gestire un reale servizio di formazione-informazione per il mondo giovanile. Il corso prevede oltre che la formazione dei giovani partecipanti, anche l'attivazione in via sperimentale sul territorio di un vero e proprio servizio Informa giovani per iniziare sul campo l'attivazione di questo progetto per certi versi ambizioso.

Naturalmente la sperimentazione sarà aperta a tutte le sollecitazioni provenienti dal mondo giovanile, il che comporterà l'obiettiva difficoltà di dare un'immagine di improvvisazione che potrà esporre il progetto a critiche anche strumentali.

Il nostro progetto, perciò, è uno strumento di lavoro che potrà essere modificato anche diverse volte, avendo come unica finalità quella di attivare una agenzia (la migliore possibile) che dia ai giovani informazioni circa il lavoro, il tempo libero, la cultura, i viaggi, lo sport, l'associazionismo, la prevenzione del disagio e l'animazione sociale in genere.

Caratteristiche della Comunità montana Medio Agri-Sauro

La Comunità montana del Medio Agri-Sauro ha sede a Sant'Arcangelo (PZ) e comprende 10 Comuni: 5 ricadenti nella Provincia di Potenza e 5 in quella di Matera, con una superficie complessiva di 68.610 ha.

È situata a cavallo tra la media valle del fiume Agri, estremo Sud rispetto a Potenza, e un suo affluente, il Sauro, Sud-Est della Provincia di Matera.

La popolazione è di 23.817 abitanti ed è distribuita sul territorio in parti uguali tra i Comuni delle due Province che la compongono.

Tra le caratteristiche naturalistiche della Comunità montana del Medio Agri-Sauro vi sono i « Calanchi », *solchi erosivi fra terre argillose e prive di vegetazione, ormai eretti a monumento nazionale con annesso vincolo naturalistico e paesaggistico, che conferiscono al paesaggio, specie nei Comuni di Craco e di Aliano, un'immagine lunare, meglio descritta nel suo noto libro* « Cristo si è fermato a Eboli » *dal piemontese Carlo Levi (che in queste terre trascorse il suo immeritato confino politico).*

Il problema giovanile nella Comunità

Il mondo giovanile comunitario conta circa 5.000 unità distribuite uniformemente nelle classi di età da 15 a 29 anni; è prevedibile che tale dimensione si manterrà sostanzialmente costante almeno fino agli anni 2.000.

Su questa componente rilevante della società incombono fenomeni di disagio e di disorientamento molto più marcati che in altre realtà territoriali. Significativi appaiono, infatti, alcuni indici di misura del malessere sociale del giovane del Medio Agri-Sauro:

1) la partecipazione dei giovani ai processi produttivi risulta meno marcata che in altre realtà territoriali;
2) il tasso di disoccupazione giovanile comunitario risulta ormai pari a circa il 20%, di gran lunga superiore a quello medio regionale e nazionale;
3) i fenomeni di disagio che vanno dal semplice disinteresse per i fatti sociali all'alcolismo (rari sono ancora i casi di uso di sostanze stupefacenti) sono in aumento.

A fronte di queste carenze esistono comunque potenzialità e risorse nell'ambito del territorio comunitario che è necessario stimolare ed attivare con tempestività per offrire delle risposte ai bisogni ed alle domande che sempre più pressanti provengono dal mondo giovanile.

Dal punto di vista economico è stato ormai accertato che il vincolo allo sviluppo non è costituito solo dalla

L'autore di questo articolo è Presidente della Comunità montana Medio Agri-Sauro

scarsità delle risorse che comunque risultano significativamente presenti, bensì dal grado di utilizzazione e dalla capacità di organizzarle.

Non sarà comunque facile recuperare, ai vari livelli di partecipazione, giovani che da sempre sono stati costretti a vivere ai margini dei processi decisionali (familiari, sociali, politici, produttivi ed amministrativi).

Gli obiettivi

Sono quelli di effettuare, in un'area specifica e abbastanza ampia quale quella della Comunità montana Medio Agri-Sauro un'azione formativa generale rivolta a giovani operatori che siano in grado di aggregarsi intorno ad un progetto di Agenzia (che veda la Comunità montana soggetto promotore del servizio) e che possano anche autonomamente creare sul territorio iniziative ed attività di supporto al mondo giovanile come operatori di sviluppo e animatori sociali.

Con il progetto si vuole preparare alcuni giovani ad un figura professionale di tipo manageriale in grado di intervenire quale agente di sviluppo sul territorio.

Il progetto, in questa ottica, oltre che un avvicinamento dei giovani alle istituzioni, di modo che queste si facciano più sensibili alle problematiche giovanili, si prefigge di dare loro fiducia nelle proprie capacità e nella propria intelligenza. È questa la scelta dell'autoimprenditorialità, del « *fai da te* », delle cooperative, delle agenzie giovanili, del crearsi il lavoro, quello di non essere passivi, di non rassegnarsi, quella di inventarsi nonostante tutto un lavoro, una professione.

Aumentano i giovani che costituiscono associazioni, cooperative, gruppi, società, al di fuori degli abituali schemi dell'organizzazione del lavoro, per tentare la vita dell'occupazione.

Il progetto giovani si inserisce in questo movimento: vuole formare giovani che siano in grado nel mondo giovanile di incidere da un lato con una agile struttura informativa che faccia capo alla Comunità montana di Sant'Arcangelo e dall'altro con iniziative volte a valorizzare al massimo le leggi vigenti (L. 64, L. 44, L. 32, ecc.).

Metologia didattica e docenza

Il corso avrà una durata di 600 ore per ogni allievo e si svolgerà per 6 ore al giorno e per 5 giorni alla settimana. L'inizio dell'attività formativa è prevista dal luglio '88 ed il termine al 23.12.1988 pari ad un totale di 100 giornate di corso.

Il corso si articolerà in due fasi alternative: quella teorica, che sarà svolta in aula, prevede l'intervento anche di specialisti delle diverse tematiche, con l'utilizzo di metodologie didattiche di tipo attivo, tali da coinvolgere direttamente il discente.

La parte pratica sarà costituita da stages presso centri « *Informagiovani* » del Centro-Nord e attivando praticamente sul territorio comunitario uno sportello « *sperimentale* » di informazione e una serie di animazioni sociale sul territorio.

L'agenzia

La struttura fondamentale del centro sarà localizzata a S. Brancato di Sant'Arcangelo presso la sede della Comunità montana e costituirà lo snodo fondamentale di una rete di raccolta delle informazioni, di una rete di distribuzione delle informazioni e di un struttura di supporto alle attività associazionistiche e volontaristiche dei giovani.

Il centro sarà la sede della Banca di informazioni, inizialmente in forma cartacea, e nel giro di un anno in forma computerizzata.

Presso il centro sarà attivato, inoltre, un servizio di sportello sia telefonico che diretto per fornire in tempo reale le informazioni.

La rete di raccolta utilizzerà quindi suoi terminali privilegiati sul territorio, in modo semplice, ma efficace e rapido; innanzitutto, gli Uffici Comunali e poi le associazioni produttive e dei lavoratori, le associazioni culturali, sportive, ricreative giovanili e gli istituti scolastici nonché tutti gli Enti di governo del territorio e gli Istituti di ricerca e l'Università.

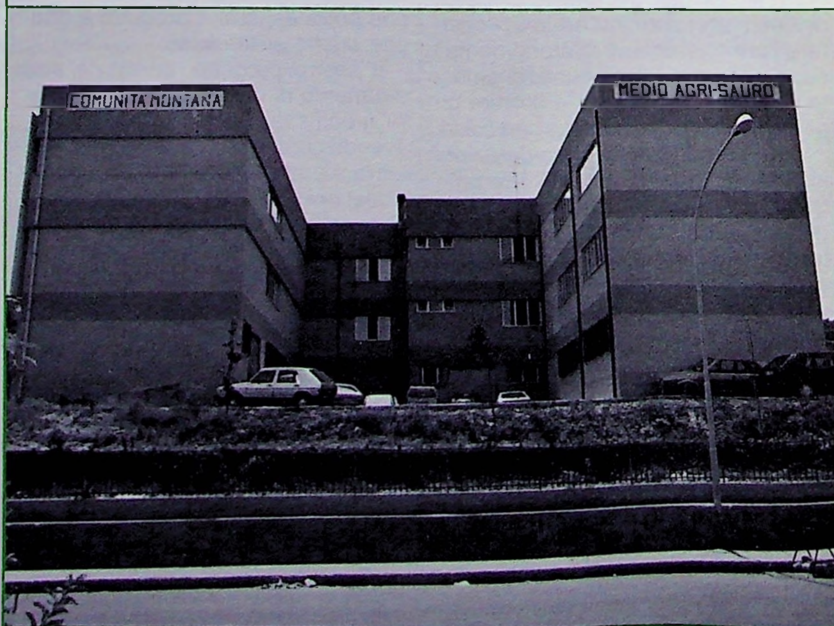
La raccolta, l'elaborazione, l'organizzazione e l'archiviazione verrà effettuata in maniera sistematica.

Le informazioni interesseranno il mondo del lavoro, il tempo libero e la cultura, i viaggi e lo sport. l'associazione, la prevenzione del disagio e l'animazione sociale in genere.

La distribuzione delle informazioni avverrà tramite:

1) il servizio di sportello;
2) il servizio telefonico;
3) invio sistematico delle informazioni tramite bollettino quindicinale;
4) corrispondenti (individui e gruppi) nei punti di aggregazione giovanile.

Il progetto formativo teorico-pratico, che verterà intorno alla Agenzia di informazione della Comunità montana, sarà completato da alcuni stages formativi esterni all'ambiente regionale che al momento non presenta esperienze significative nel settore. Si visiteranno i centri già operanti e altri con i quali si tenterà di stabilire una rete permanente di contatti in uno scambio reciproco di esperienze e di suggerimenti, nella consapevolezza, comunque, che l'ambiente comunitario fatto di zone interne è notevolmente diverso dalle realtà urbane dove le prime esperienze di *informa-giovani* sono positive e si stanno consolidando.



La sede della Comunità montana Medio Agri-Sauro a Sant'Arcangelo (Potenza)

J. Wiser - F. Herzog

L'AGRICOLTURA DI MONTAGNA IN SVIZZERA

Alcuni risultati relativi ai censimenti federali dell'agricoltura

Il 40% delle aziende agricole svizzere si trova in montagna e rappresenta la percentuale europea più alta. Tra i Paesi vicini soltanto l'Austria e l'Italia, rispettivamente con il 37 ed il 32% di aziende montane, hanno una situazione paragonabile con quella svizzera. In Francia (circa 14%) e nella Repubblica Federale di Germania (3,4%), la proporzione è nettamente inferiore.

L'agricoltura di montagna nel nostro Paese merita dunque un'attenzione particolare. La sintesi presentata in questa pubblicazione dà un'idea delle principali caratteristiche strutturali della regione di montagna basandosi sui risultati dei censimenti federali dell'agricoltura del 1975, 1980 e 1985. Vengono considerate aziende agricole montane quelle situate nelle zone 1 - 4 del catasto della produzione animale. A titolo di raffronto sono state aggiunte le cifre corrispondenti all'insieme della Svizzera.

Caratteristiche strutturali

Numero di aziende agricole

Dopo la seconda Guerra Mondiale, le strutture agricole hanno subito un forte mutamento. Come si può constatare alla tabella 1, tale situazione si è mantenuta nel periodo 1975-1985. Nel corso di quel decennio il numero di aziende agricole è diminuito dell'11%, tanto nella regione montana che in quella prealpina delle colline o in pianura. La proporzione delle aziende a titolo principale non si è per contro modificata. Si situa ancora sempre al 57%, sia per l'insieme della Svizzera, sia per la regione montana.
In ragione della diminuzione del numero di aziende, la superficie agricola coltivata per proprietà è aumentata. Sebbene questo aumento sia stato più sensibile per le aziende di montagna, la superficie media di queste è rimasta inferiore a quella dell'insieme delle aziende svizzere.

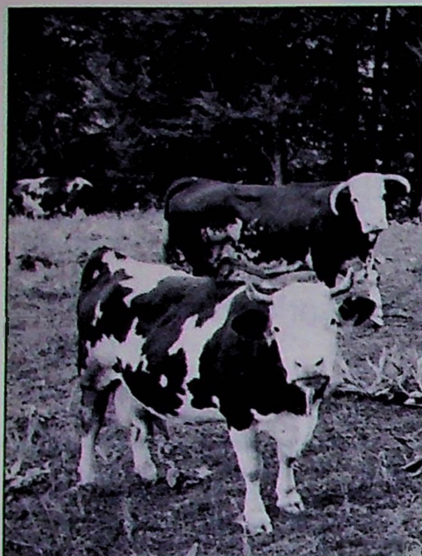
Mano d'opera

La diminuzione costante nel numero delle aziende agricole ha ripercussioni sulla mano d'opera, che si riduce a sua volta. Questo calo è stato del 12% negli ultimi anni. Per l'insieme della Svizzera ciò rappresenta una perdita di circa 18.000 posti di lavoro a tempo pieno, 565 posti di lavoro all'anno, in media, per la sola regione di montagna. I posti tradizionalmente riservati ai membri delle famiglie dei coltivatori sono stati i più colpiti da questo calo. La mano d'opera extrafamiliare è rimasta più o meno stabile ed è aumentata di conseguenza proporzionalmente.
La struttura della mano d'opera dell'agricoltura montana si distingue da quella dell'insieme della Svizzera. Il 35% della mano d'opera permanente ed il 41% della mano d'opera temporanea lavora nella regione alpina. La proporzione dei lavoratori extrafamiliari corrisponde alla metà di quella dell'insieme della Svizzera. Queste proporzioni sono poco cambiate dopo il 1975 e dimostrano che nelle aziende montane — più che in quelle di pianura — si continua a contare sul lavoro dei membri della famiglia dell'imprenditore.

Tabella 1

Numero di aziende agricole

Numero di aziende e superficie media per azienda		Numero			Se 1975 = 100	
		1975	1980	1985	1980	1985
Aziende agricole						
Numero	Regione montana	53 508	50 295	47 589	94	89
	Svizzera	133 126	125 274	119 731	94	90
SAU per azienda (ha) (compresi equivalenti-alpeggi)						
	Regione montana	8,0	9,0	9,6	113	120
	Svizzera	8,7	9,4	9,8	108	113
di cui aziende a titolo principale						
Numero	Regione montana	30 016	28 292	27 010	94	90
	Svizzera	76 873	72 298	68 356	94	89
SAU per azienda (ha)						
	Regione montana	12,6	14,0	14,9	112	119
	Svizzera	13,3	14,5	15,3	110	117



Tre categorie principali: le *"terre aperte"* (le colture da foraggio non sono state considerate), la *"superficie da foraggio principale"* e gli *"altri terreni da colture"* (tra gli altri le colture da frutto, la vigna ed i terreni da lettiera). La superficie da foraggio principale è stata suddivisa in *"prati artificiali"*, in *"superficie per piante da foraggio"* ed in *"prati naturali"* (compresi i maggenghi falciabili e gli equivalenti-alpeggi (EA), vale a dire la superficie calcolata in funzione della produttività di una superficie equivalente in pianura).

Taluni dati dei censimenti del 1975, 1980 e 1985 relativi alla superficie non sono confrontabili che in misura limitata. Prima di tutto, per quanto concerne i prati naturali, i dati si basano in effetti su cifre la cui precisione è stata migliorata soltanto negli ultimi anni. L'aumento apparente delle superfici tra il 1975 ed il 1980 non rispecchia la realtà. Soltanto elaborando ad intervalli regolari una *"statistica della superficie"*, come fa attualmente l'Ufficio federale di statistica, si può ottenere una precisione maggiore circa l'evoluzione effettiva della superficie produttiva (per ragguagli complementari, cfr. *"Recensement fédéral des entreprises, 1985, volume 6, surface productive par cantons"*).

Il 40% della superficie agricola utile della Svizzera si trova in montagna. Il suo utilizzo varia nettamente in rapporto al resto della Svizzera.

La coltura dei campi (senza contare le colture da foraggio) è quasi insignificante (3,5%). Il 95% della superficie della regione di montagna è consacrato alla produzione del foraggio principale.

Negli ultimi anni queste proporzioni non sono molto cambiate. L'espansione della coltivazione dei campi motivata dalle misure di politica agricola non ha quasi toccato la regione montana. Soltanto la proporzione dei prati artificiali e delle superfici di coltura da foraggio è un po' aumentata. In rapporto alla superficie agricola utile, essa è passata dal 4,2% nel 1975 al 5,3% nel 1985 (un aumento di 5300 ha). Questa intensificazione della produzione di foraggio è dovuta all'estensione dei prati artificiali ed all'aumento della superficie consacrata al mais da insilamento.

Tabella 2a

Mano d'opera permanente e temporanea: regione di montagna

Categorie di mano d'opera	Numero			Percentuale		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Mano d'opera permanente	50 523	47 586	44 826	100	100	100
di cui						
- membri della famiglia						
uomini	43 637	40 045	37 218	86	84	83
donne	4 183	5 029	5 135	8	11	11
- extrafamiliari	2 703	2 512	2 473	5	5	6
Mano d'opera temporanea	91 385	80 987	75 272	100	100	100
di cui						
- membri della famiglia						
uomini	37 256	33 379	31 338	41	41	42
donne	50 845	44 240	40 176	56	55	53
- extrafamiliari	3 284	3 368	3 758	4	4	5

Tabella 2b

Mano d'opera permanente e temporanea: insieme della Svizzera

Categorie di mano d'opera	Numero			Percentuale		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Mano d'opera permanente	147 913	138 076	129 559	100	100	100
di cui						
- membri della famiglia						
uomini	114 530	105 149	97 280	77	76	75
donne	15 815	15 819	14 585	11	11	11
- extrafamiliari	17 815	17 108	17 694	12	12	14
Mano d'opera temporanea	211 130	193 819	184 514	100	100	100
di cui						
- membri della famiglia						
uomini	79 538	74 084	71 498	38	38	39
donne	114 730	100 742	92 631	54	52	50
- extrafamiliari	16 862	18 993	20 385	8	10	11

Bestiame

La tabella 4 offre il quadro della situazione effettiva delle principali spe-

Tabella 3a

Utilizzo del suolo: regione montana

Categorie di superfici	Superfici in ha			Percentuale		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Superficie agricola utile	430 156	445 700	445 246	100	100	100
Terre aperte (senza le colture da foraggio dei campi)	16 726	15 938	15 705	4	4	4
Superficie da foraggio principale	405 630	422 906	423 309	94	95	95
- prati naturali (compresi gli equivalenti-alpeggi)	387 490	403 108	399 833	90	90	90
- prati artificiali	15 860	17 073	20 113	4	4	5
- superficie di piante da foraggio	2 280	2 725	3 363	1	1	1
altri terreni da colture	7 800	6 856	6 233	2	2	1

Tabella 3b

Utilizzo del suolo: insieme della Svizzera

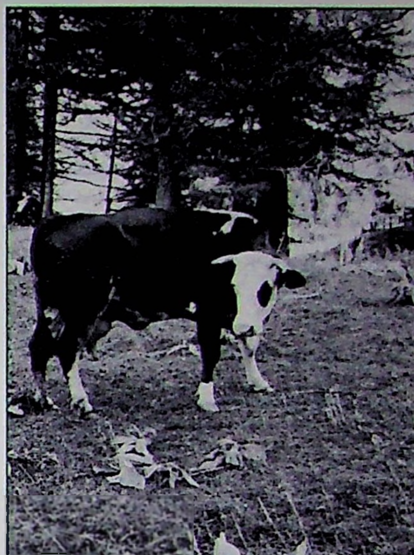
Categorie di superfici	Superfici in ha			Percentuale		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Superficie agricola utile	1 114 902	1 145 494	1 137 335	100	100	100
Terre aperte (senza le colture da foraggio dei campi)	231 135	233 696	242 952	21	20	21
Superficie da foraggio principale	856 889	885 076	868 882	77	77	76
- prati naturali (compresi gli equivalenti-alpeggi)	724 387	739 326	706 235	65	65	62
- prati artificiali	102 616	106 370	117 738	9	9	10
- superficie di piante da foraggio	29 886	39 380	44 909	3	3	4
altri terreni da colture	26 878	26 722	25 501	2	2	2

cie di animali. Per quanto concerne i bovini, i montoni e le capre, i dati sono espressi in unità grosso bestiame (UGB).

Il 36% delle vacche ed il 38% del bestiame destinato alla riproduzione ed all'ingrasso si trovano in montagna. Bisogna aggiungervi gli animali sistemati ogni estate negli alpeggi. La parte di bestiame piccolo è ancora più importante nella regione alpina: vi si trova più della metà dei montoni e tre quarti delle capre; la proporzione dei maiali (20%) è al contrario nettamente inferiore.

Dopo il 1975, la soccida ha subito alcuni cambiamenti. Il numero degli animali, dopo aver raggiunto il punto culminante nel 1980, in questi ultimi anni si è abbassato (dati annuali per l'insieme della Svizzera sono forniti dai censimenti federali del bestiame). In tal modo nel 1985 l'effettivo delle vacche si era ridotto di 50.000 capi rispetto al 1980. Questa diminuzione ha toccato in primo luogo la pianura e la zona prealpina delle colline. In montagna il numero delle vacche è sceso soltanto di 3.000 capi. L'effettivo del bestiame di allevamento e da riproduzione non è mutato. Le misure prese in questi ultimi ammi nell'agricoltura per incoraggiare il passaggio da una produzione animale ad una produzione fondata sulla coltura dei campi, in montagna non hanno avuto in apparenza alcun effetto (cfr. anche la tabella 3, utilizzo del suolo).

In dieci anni, il numero delle vacche per azienda è fortemente aumentato. Questo aumento è stato più sensibile nella regione montana. Nonostante ciò l'azienda media montana conta meno bestiame di quella di pianura, come già accadeva in passato.



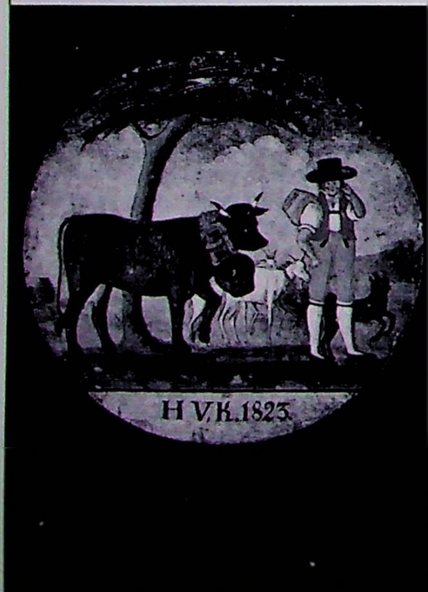
Equipaggiamento tecnico

Dopo il censimento del 1975, l'importanza della meccanizzazione in agricoltura non ha smesso di aumentare (tabella 5). La regione montana ne è stata ugualmente coinvolta. Tale aumento può essere collegato ad un fenomeno di recupero, reso favorevole grazie alle innovazioni nel campo delle macchine speciali. L'aumento del numero di trattori, di trasportatori e di carri autocaricanti è stato più forte in montagna che nell'insieme della Svizzera.

Altrettanto si rilevano miglioramenti nel campo della conservazione dei foraggi grezzi. La disponibilità di contenimento dei silos e il numero di installazioni per il seccaggio del fieno sono aumentati in modo massiccio ed in particolare in montagna. Lo stesso capita per le installazioni di mungitura meccanica: due terzi delle aziende di montagna ne hanno una, mentre nel 1975 non l'aveva che un terzo.

Conclusione

Le cifre testimoniano una volta di più che la struttura dell'agricoltura di montagna non corrisponde a quella della Svizzera nel suo insieme. In media, le aziende sono più piccole, dispongono di una superficie più ridotta e di meno animali. Le condizioni di lavoro in montagna sono inoltre più dure: il rendinento del lavoro, come quello della terra, è inferiore. Tutto ciò spiega le notevoli differenze sul piano del reddito. Nel 1985, il reddito agricolo medio giornaliero, calcolato su una giornata di lavoro normale, era di 125,03 franchi per la Svizzera nel suo insieme. Per quanto concerne la montagna, esso era più basso del 30% circa, con una media di 88,59 franchi. Sempre nel 1985, le aziende agricole di pianura hanno ottenuto un reddito agricolo medio annuo di 74.641 franchi, mentre le aziende di montagna si dovevano accontentare di 49.552 franchi (cfr. *"Rapport principal 1985 sur les exploitations-témoins"* n. 9, FAT Taenikon, marzo 1987). ■



L'immagine utilizzata dal Museo Nazionale della Montagna Duca degli Abruzzi di Torino per una recente mostra sulla pastorizia elvetica

Tabella 4

Bestiame

Specie di animali	1975	1980	1985
Unità grosso bestiame che consuma foraggio grezzo			
Regione montana	559 583	566 103	559 797
Svizzera	1 522 476	1 547 604	1 481 448
Parte regione montana (in %)	37	37	38
UGB bovini			
- per l'ingrasso e la riproduzione			
Regione montana	213 651	211 787	211 980
Svizzera	542 292	564 224	550 334
Parte regione montana (in %)	39	38	38
- vacche			
Regione montana	291 437	300 765	297 483
Svizzera	872 348	873 757	823 683
Parte regione montana (in %)	33	34	36
- numero di vacche per allevamento			
Regione montana	7,4	8,5	9,3
Svizzera	10,1	11,3	11,8
UGB montoni			
Regione montana	33 464	31 786	29 994
Svizzera	55 772	55 296	54 847
Parte regione montana (in %)	60	57	55
UGB capre			
Regione montana	7 910	8 240	7 807
Svizzera	9 979	10 653	10 329
Parte regione montana (in %)	79	77	76
Numero di maiali			
Regione montana	415 509	413 973	389 701
Svizzera	1 964 383	2 130 500	1 991 176
Parte regione montana (in %)	21	19	20

Tabella 5

Equipaggiamento tecnico: scelta di macchine ed installazioni

Macchine Silos	Numero/capacità			Se 1975 = 100	
	1975	1980	1985	1980	1985
Trattori					
Regione montana	16 053	19 203	22 806	120	142
Svizzera	83 860	94 717	105 314	113	126
Trasportatori e carri autocaricanti					
Regione montana	15 776	19 357	20 133	123	128
Svizzera	19 499	22 884	23 508	117	121
Motofalciatrici e trattori monoasse					
Regione montana	47 411	48 711	44 757	103	94
Svizzera	100 819	103 304	94 347	102	94
Capacità dei silos (m^3)					
Regione montana	668 341	906 293	1 090 039	136	163
Svizzera	3 218 198	4 165 326	4 645 557	129	144

GIUNTA SARDEGNA: PROGRAMMA DIFESA IDROGEOLOGICA

Cagliari. La Giunta regionale ha approvato, su proposta dell'Assessore ai Lavori Pubblici Morittu, un organico programma di difesa idrogeologica e di assetto funzionale del sistema idrico del bacino del Flumendosa che prevede una spesa complessiva di circa 405 miliardi di lire e una serie di interventi prioritari per circa 120 miliardi di lire.

L'approvazione del programma segue all'intesa tra il Ministero dei Lavori Pubblici e l'Amministrazione Regionale sulla legge numero 67 del 1988, che prevede il finanziamento di progetti straordinari e urgenti nell'isola per complessivi 120 miliardi di lire nell'arco del triennio 1988/'90.

REGIONE ABRUZZO: PIANO SMALTIMENTO RIFIUTI

L'Aquila. Il Presidente della Giunta regionale abruzzese, Mattucci, ha promulgato dieci nuove leggi regionali, tra le quali assume particolare rilievo la n. 74 riguardante il « *Piano per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tossici e nocivi* ».

Il Piano costituisce atto di integrazione del Programma regionale di sviluppo e tiene conto dei vincoli naturalistici, idrogeologici, geofisici nonché dell'assetto territoriale della regione quale risulta dagli atti di pianificazione già adottati.

La nuova normativa prevede i tempi di attuazione del Piano con interventi a medio e lungo termine; individua poi nei Comuni, Consorzi di comuni e Comunità montane i soggetti attuatori del piano e indica le modalità per le attuazioni ai privati. Viene poi affrontato il problema dei rifiuti speciali e previsto il catasto regionale dei rifiuti e degli impianti di smaltimento, la composizione del comitato degli esperti e la commissione di valutazione degli impianti di incenerimento.

FERROVIE: SANTUZ SU *"RAMI SECCHI"* IN LOMBARDIA

Milano. Ha avuto l'« *imprimatur* » del Ministro dei Trasporti Santuz l'ipotesi elaborata dalla Regione Lombardia per recuperare i cosiddetti « *rami secchi* » delle Ferrovie dello Stato in regione, e anche le linee a rilevanza locale, inserendoli in una rete regionale di trasporti collegata con le Ferrovie Nord Milano, la Metropolitana e il Passante ferroviario.

Il Ministro Santuz ha affermato che la Lombardia « *rappresenta il primo interlocutore concreto e al tempo stesso il primo organo che interpreta correttamente la nuova logica del "servizio di trasporto locale" e del rapporto tra pubblico e privato* ». Per gestire questa rete regionale di circa 200 chilometri (di cui poco più della metà costituiti da linee a scarso traffico destinate ad essere soppresse, il rimanente da linee locali) dovrebbe essere costituita una « *società mista* » fra Regioni e Ferrovie dello Stato. « *Questo modello di intervento* - ha commentato il Ministro - *potrà essere esportato in altre Regioni. Campania e Puglia hanno le condizioni per fare quanto la Lombardia ha intenzione di realizzare* ».

REGIONE VALLE D'AOSTA: MIGLIORAMENTI FONDIARI E LAVORI PUBBLICI

Aosta. la Giunta regionale della Valle D'Aosta ha deliberato la concessione di contributi a favore di alcuni Consorzi di miglioramento fondiario per la realizzazione di opere irrigue e di viabilità rurale per un ammontare complessivo di circa 1 miliardo e 200 milioni di lire. I comuni interessati al provvedimento sono: Torgnon, Perloz, La Salle, Donnas, Nus, Saint Pierre, Montjovet, Roisan, Gressan e Fontainemore. Per quanto riguarda i lavori pubblici l'impegno finanziario più consistente riguarda l'approvazione dei lavori per la costruzione di piazzali pubblici nel Comune di Pontey e di Doues, per una spesa di poco inferiore al miliardo e mezzo di lire. Oltre 500 milioni sono, poi, stati impegnati per la costruzione della fognatura nelle frazioni di Cillian e Feilley nel Comune di Saint Vincent. Per gli interventi relativi al risanamento delle acque, la Giunta ha concesso 230 milioni alla Comunità montana Valdigne - Mont Blanc e 563 al Comune di Cogne. Infine, circa 300 milioni di lire sono stati stanziati per l'esecuzione di opere stradali nel comune di Saint Oyen. L'esecutivo regionale ha approvato anche una variazione al bilancio di previsione della Regione per l'anno in corso. Il provvedimento si è reso necessario per introitare 12 miliardi e 370 milioni di lire derivanti dalle maggiori assegnazioni statali per investimenti nel settore dei trasporti.

CONSIGLIO ABRUZZO: PROVVEDIMENTI VARI

L'Aquila. Tra i provvedimenti adottati dal Consiglio Regionale, ne figurano quattro approvati all'unanimità: il piano di intervento 1987-89 per la prevenzione e la cura del diabete mellito previsto da un'apposita legge regionale; i progetti di legge sulla modifica della legge che disciplina l'insegnamento dello sci e di integrazione a quella sulla promozione culturale; infine, il programma proposto dall'Istituto Autonomo per le case popolari di Pescara per la cessione a riscatto di 43 alloggi popolari.

A maggioranza — con il voto contrario del PCI — sono stati approvati il piano di sviluppo della Comunità montana Vestina e — con l'astensione del socialista Pizzola — il progetto di legge riguardante le norme integrative sulle strutture organizzative decentrate del diritto allo studio universitario e sulla disciplina dei comitati di gestione.

COMMISSIONE CONSIGLIO SARDEGNA: AMBIENTE

Cagliari. Per la prima volta una Regione italiana potrebbe dotarsi di una legge per la completa tutela del territorio e per favorire il corretto utilizzo della risorsa ambiente. La Commissione agricoltura del Consiglio regionale, presieduta da Domenico Pili, ha infatti messo a punto ed approvato il testo di una proposta di legge, sottoscritta dai rappresentanti di tutti i partiti presenti in Commissione, con la quale si favorisce la « *costituzione di aziende e l'esercizio di attività plurime integrate ad indirizzo agro-silvo-faunistico-turistico venatorio* ».

La proposta di legge potrebbe favorire il recupero di ampie aree considerate marginali da destinare all'allevamento di specie cacciabili ed alla costituzione di aziende integrate, nelle quali l'attività zootecnica, l'agriturismo, l'esercizio venatorio potrebbero utilmente convivere.

Quando queste aziende diventeranno realtà, potranno crearsi molti nuovi posti di lavoro e potrà avviarsi quel processo di razionale utilizzazione della risorsa « *ambiente* », che può dare un notevole contributo alla ripresa economica e sociale di molte zone depresse della Sardegna.

Le nuove aziende, che dovranno avere una superficie minima di 300 ettari, potranno godere dei contributi e dei finanziamenti previsti dalle leggi per l'incentivazione dell'attività agricola.

Le attività che vi potranno essere avviate vanno dall'allevamento all'agriturismo, dalla pesca al turismo equestre, dall'allevamento ed addestramento dei cani alle attività artigianali legate all'utilizzo ed alla valorizzazione dei prodotti agricoli.

LE REGIONI EUROPEE VERSO UN FUTURO UNITARIO

Taormina. Le regioni europee si stanno definitivamente compattando all'interno della ancora giovane Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE) che va assumendo sempre più il ruolo di rappresentante ufficiale di tutte le istanze regionali europee.

Questa la sensazione che si ricava al termine della riunione a Taormina — quale ultima appendice del convegno su « *la cooperazione interregionale per l'integrazione europea* » — dell'ufficio politico dell'ARE. In cerca di una linea politica unitaria e ben definita, nonché di una presidenza che riempia il vuoto lasciato dalla scomparsa di Edgard Faure, l'ARE si trova di fronte a due appuntamenti impegnativi: la propria Assemblea generale (che si terrà a novembre a Madera, in Portogallo) e l'inserimento del dibattito comunitario sul futuro europeo. « *Per quanto riguarda il nostro assetto interno* - ha detto al termine della riunione il Presidente della Regione Veneto, Bernini, attualmente copresidente ad inermin dell'ARE - *l'assemblea di Madera scioglierà molti nodi irrisolti. D'altro canto il numero delle adesioni all'ARE è tale (in pratica mancano solo i laender tedeschi, con i quali è comunque in atto un processo di avvicinamento) da rendere oramai acquisita una notevole capacità rappresentativa. Chiusa dunque la fase costituente dell'Assemblea è necessario passare a quella più propriamente operativa* ».

In pratica, all'appuntamento di Madera è stata demandata la enunciazione di una strategia politica complessiva della Associazione delle Regioni d'Europa e la definizione della futura presidenza, per la quale si annunciano candidature italiane, spagnole e francesi. « *Nel contempo però* - afferma Bernini - *è necessario affrontare anche il problema dei rapporti con il Parlamento europeo che, dal canto suo, si è impegnato sul tema regionale. Partendo infatti dal presupposto che le politiche comunitarie fondamentali potranno avere successo solo in una traduzione regionale delle politiche stesse, il Parlamento europeo ha ampiamente dimostrato il suo interessamento nei nostri confronti. E l'Assemblea delle Regioni europee è così chiamata ad inserirsi in questo dibattito offrendo il suo contributo* ».